Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

ROLAND DIETERICH

aus Biberach an der Riss

1970

1969

Druck: K. Urlaub, Bamberg

Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

ROLAND DIETERICH

aus Biberach an der Riss

1970

Druck: K. Urlaub, Bamberg

Dekan: Prof. Dr. Otto Bachof

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Otto Bachof

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Thomas Oppermann

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Dezember 1969

Meiner Mutter gewidmet

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547611_0006

Literaturverzeichnis

A l b r e c h t, Eduard
Rezension der "Grundsätze des heutigen Staatsrechts" von Romeo Maurenbrecher;
Göttingische gelehrte Anzeigen, 1837, S. 1490 ff.

A l t m a n n, Rüdiger
Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie; Diss. Marburg, 1954.

A l t m a n n, Rüdiger
Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände;
Zeitschrift für Politik, N. F. Band 2 (1955), S. 211 ff.

A n d i e l, Alois
Parlament und Diskussion; Kulturarbeit 1957, S. 81 ff.

A p e l t, Willibald
Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl. 1964.

A r n d t, Adolf
Das Öffentliche: 1. Gerichtsöffentlichkeit 2. Die Verbände im Bereich des Öffentlichen;
Neue Juristische Wochenschrift 1960, S. 423 ff.

A r n d t, Hans-Joachim
Öffentlichkeit als Staatsersatz; Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1956, S. 239 ff.

B a c h o f, Otto
Rechtsweg, Parteifähigkeit, Prozessführungsrecht und Sachlegitimation im Verfassungsstreit;
Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 79 (N. F. Bd. 40) 1953/54, S. 107 ff.

B a c h o f, Otto
Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht;
Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 287 ff.

B a u e r, Wilhelm
Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte, Potsdam 1929.

B a y e r, Erich (Hrsg.)
Wörterbuch zur Geschichte, Stuttgart 1960.

B e h r, Wilhelm Joseph
Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, begründet durch freimüthige Reflexionen, über die Verfassung, die Gesetzgebung und Verwaltung des Baierischen Staates, 1830.

B e h r, Wilhelm Joseph
System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder Staatskunst (Politik), 1810.

Bentham, Jeremy
Tactik und Theorie des Geschäftsganges in deliberierenden Volks-Ständeversammlungen; nach dessen hinterlassenen Papieren bearbeitet von St. Dumont, Erlangen 1817.

Bergsträsser, Ludwig
Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland;
Geschichte und Politik, eine wissenschaftliche Schriftenreihe,
Heft 13, Laupheim 1954.

von Beyme, Klaus
Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse;
Politische Vierteljahresschrift, 1965, S. 151 ff.

Biedermann, Karl
Die Repräsentativ-Verfassungen mit Volkswahlen, 1864.

Bluntschli, Johann Kaspar
Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl. 1857.

Bluntschli-Brater
Deutsches Staatswörterbuch, 1857 - 1870.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang
Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1958.

Bühler, Ottmar
Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte; Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 269 ff.

Burke, Edmund
Gesammelte Werke, 1889, Bd. 2.

Constant, Benjamin
Cours de politique constitutionelle, (ed. Labaulaye) 1861.

Czajka, Dieter
Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, 1968.

Dechamps, Bruno
Macht und Arbeit der Ausschüsse, 1954.

Deneke, Volrad
Das Parlament als Kollektiv;
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 109 (1953),
S. 503 ff.

Dewey, John
The Public and it's Problems, New York 1927.

Dolmatowsky, Aron
Der Parlamentarismus in der Lehre Benjamin Constants;
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 63 (1907),
S. 581 ff.

Draht, Martin
Die Entwicklung der Volksrepräsentation; Zur Theorie und Geschichte der Repräsentativverfassung (ed. Heinz Rausch) 1968, S. 260 ff.

Ellwein, Thomas/Görlitz, Axel
Parlament und Verwaltung. 1. Teil, Gesetzgebung und politische Kontrolle, 1967.

Elster, Alexander
Öffentlich und Öffentlichkeit; Artikel in Stier-Somlo/Elster, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 4. Band 1927, S. 256 ff.

Eyermann/Fröhler
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Aufl. 1965.

Fechner, Erich
Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat
Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 174, 1953.

Forsthoff, Ernst
Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959.

Fraenkel, Ernst
Parlament und öffentliche Meinung;
Zur Geschichte und Problematik der Demokratie, Festgabe für H. Herzfeld, 1958, S. 163 ff.

Fraenkel, Ernst
Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, 1958.

Friedrich, Manfred
Opposition ohne Alternative? Über die Lage der parlamentarischen Opposition im Wohlfahrtsstaat, 3. Aufl. 1962.

Friesenhahn, Ernst
Parlament und Regierung im modernen Staat;
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, 1958, S. 9 ff.

Gebhardt, Bruno
Handbuch der Geschichte, 8. Aufl. 1960.

Geller-Kleinrahm-Fleck
Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963.

von Gentz, Friedrich
Über den Unterschied zwischen landständischen und Repräsentativverfassungen;
Klueber-Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation; 1844, S. 220 ff.

Georgi, Rudolf
Das Privileg der wahrheitsgetreuen Berichterstattung,
Diss. Göttingen, 1927.

Gerber, Emil
Der Begriff der Repräsentation in der deutschen Literatur von 1815 - 1848, Diss. Bonn, 1926.

Giese - Schunck
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar
7. Aufl. 1965.

Glum, Friedrich
Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat. Ein Beitrag zum Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat, 1929.

Grewe, Wilhelm
Fraktionszwang und geheime Abstimmung;
Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. Band 36 (1949), S. 469 ff.

Grube, Konrad Dieter
Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus, Diss. Köln, 1965.

Guizot, Guilleaume
Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe, Paris 1851.

Habermas, Jürgen
Strukturwandel der Öffentlichkeit, Politica Bd. 4, 2. Aufl. 1965.

Häberle, Peter
Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz; Juristische Schulung 1967, S. 64 ff.

Haftendorn, Helga
Die politische Funktion der Parlamentsberichterstattung;
Sonderdruck aus Publizistik, Heft 5/6, 1961.
Vollständige Dissertation: Das Problem von Parlament und Öffentlichkeit, dargestellt am Beispiel der Parlamentsberichterstattung; Frankfurt 1960.

Hamann, Andreas
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 2. Aufl. 1961.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich
Grundlinien der Philosophie des Rechts
Sämtliche Werke, Neue Kritische Ausgabe hrsg. von Johannes Hoffmeister, Bd. XII, 4. Aufl. 1955.

Heller, Hermann
Staatslehre, 3. unveränderte Auflage, 1963.

Hennis, Wilhelm
Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, 1957.

Hesse, Konrad
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1968.

Hesse, Konrad
Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat;
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 17 (1959), S. 11 ff.

Huber, Ernst Rudolf
Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Band 2, Tübingen 1949.

Hubrich, Eduard
Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung; Annalen des Deutschen Reichs, 1897, S. 1 ff.

Jellinek, Georg
System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905.

Jesch, Dietrich
Gesetz und Verwaltung, 1961.

Jülich, Heinz-Christian
Chancengleichheit der Parteien, 1966.

Kägi, Werner
Rechtsstaat und Demokratie;
Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, 1953, S. 107 ff.

Kalt, Erich
Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung, Zug 1953.

Kant, Immanuel
Politische Schriften;
hrsg. von Otto Heinrich von der Gablentz; Klassiker der Politik Bd. 1, Köln 1965.

Kaufmann, Erich
Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, 1950.

Kelsen, Hans
Das Problem des Parlamentarismus, Wien 1926.

Kirchner, Hildebert
Beiträge zur Geschichte des Begriffs "öffentlich" und "öffentliches Recht", Diss. Göttingen 1949.

Klinger, Hans
Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 1964.

Klüber, Johann Ludwig
Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 3. Aufl. 1831.

Kluxen, Kurt
Die Umformung des parlamentarischen Regierungssystem in Großbritannien beim Übergang zur Massendemokratie;
Parlamentarismus. Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18, Geschichte, hrsg. von Kurt Kluxen, 1967, S. 112 ff.

Küster, Otto
Das Gewaltenteilungsproblem im modernen Staat;
Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. Band 36 (1949), S. 399 ff.

Köttgen, Arnold
Besprechung von G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation;
Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung, ed. Heinz Rausch, 1968, S. 74 ff.

Krüger, Herbert
Allgemeine Staatslehre, 1964.

Leibholz, Gerhard
Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland, 1933.

Leibholz, Gerhard
Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes;
Recht - Staat - Wirtschaft, Bd. III, hrsg. von Hermann Wandersleb, 1951, S. 99 ff.

Leibholz, Gerhard
Der Strukturwandel der modernen Demokratie, 1952.
Heft 2 der Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft, Karlsruhe.

Leibholz, Gerhard
Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl. 1967.

Leibholz, Gerhard
Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jhdt., 1966.

Leisner, Walter
Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat. Dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 1966.

Lerche, Peter
Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung;
Die öffentliche Verwaltung 1961, S. 486 ff.

Loeffler, Martin
Der Verfassungsauftrag der Presse. Modellfall Spiegel, 1963.

Loewenstein, Karl
Verfassungslehre, 1959.

Loewenstein, Karl
Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, 1959.

Mang-Maunz-Mayer-Obermayer
Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 3. Aufl. 1968.

von Mangoldt-Klein
Das Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 1964.

Marcic, René
Öffentlichkeit als staatsrechtlicher Begriff;
Richter und Journalisten. Über das Verhältnis von Recht und Presse.
In der Reihe der Österreichprofile hrsg. von Günther Nenning,
Wien 1965, S. 153 ff.

Martini, Winfried
Das Ende aller Sicherheit, 1954.

Maunz, Theoror
Deutsches Staatsrecht, 16. Aufl. 1968.

Maunz-Dürig-Herzog
Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung.

Maunz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein
Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1967.

von Mayer, Philipp Anton Guido
Staats-Acten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes (Corpus Juris Confoederationis Germanicae), 1833.

Merg, Ernst
Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, 1920.

Mohl, Robert von
Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. II 1862.

Mohl, Robert von
Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1855.

Mohl, Robert von
Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Band I, 1829.

Müller, Johannes
Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung, Diss. Heidelberg 1906.

Müller, Ute
Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, 2. Aufl. 1967.

Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher
Die Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl. 1964.

Partsch, Karl Joseph
Parlament und Regierung im modernen Staat;
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, 1958, S. 74 ff.

Perels, Kurt
Die Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des Deutschen Reichstags;
Archiv des öffentlichen Rechts, A. F. Band 15 (1900), S. 548 ff.

Peschel, Karl
Die Publizität der Verhandlungen des Deutschen Bundestags;
Das Parlament, Jg. 1955, Nr. 15 vom 13. April, S. 7.

Plessner, Helmut
Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung.
Göttinger Universitätsreden, Heft 28, 1960.

Preuss, Hugo
Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reichs, 1928.

Ridder, Helmut K. J.
Meinungsfreiheit;
Artikel in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. 2, 1954.

Ridder, Helmut K. J.
Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 1960.

Rönne, Ludwig von
Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 2. Aufl. 1864.

Rotteck-Welcker
Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, 1. Aufl. 1834 - 40.

Rousseau, Jean-Jacques
Du contrat social ou principes du droit politique, Paris Garnier o. J.

Rudhart, Ignaz von
Politisches Glaubensbekenntnis, 1840.

Rupp, Hans Heinrich
Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965.

Salomon, Ernst
Die parlamentarische Öffentlichkeit nach preußischem und deutschen Staatsrecht, Diss. Greifswald 1915.

Schäfer, Hans
Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit;
Staatsbürger- und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, 2. Bd. 1963, S. 159 ff.

Schäfer, Friedrich
Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, 1967.

Scheuner, Ulrich
Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Probleme und Entwicklungslinien;
Die öffentliche Verwaltung 1957, S. 633 ff.

Schieder, Theodor
Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, 1958.

Schmitt, Carl
Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 3. Aufl. 1961.

Schmitt, Carl
Die Diktatur, 3. Aufl. 1964.

Schmitt, Carl
Legalität und Legitimität, 1932.

Schmitt, Carl
Verfassungslehre, 1928. Unveränderter Nachdruck 1954.

Schüle, Adolf
Die strangulierte Freiheit;
Die Welt vom 5. 12. 1961 (Nr. 283), S. 6.

Schüle, Adolf
Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, 1964.

Schumpeter, Joseph Alois
Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1946.

Schunck-De Clerck
Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 1967.

Seckendorff, Freiherr von
Bedenken gegen die Öffentlichkeit der Beratungen und Beschlussfassungen moralischer Personen, insbesondere des Staates, Glogau 1835.

Seifert-Geeb
Das Deutsche Bundesrecht (Loseblattsammlung).

Smend, Rudolf
Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform;
Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923, Beitrag III.

Smend, Rudolf
Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit;
Gedächtnisschrift für Walter Jellinek: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, 1955, S. 11 ff.

Smend, Rudolf
Verfassung und Verfassungsrecht, 1928

Smend, Rudolf
Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl;
Festgabe für Karl Bergbohm, 1919, S. 278 ff.

von Sonntag, Wilhelm Hans
Die Staatsauffassung Carl Ludwig von Hallers, 1929.

Stahl, Friedrich Julius
Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, 2. Band, 2. Theil, 1837.

Stahl, Friedrich Julius
Die Philosophie des Rechts. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 5. Aufl. 1878.

Stammer, Otto
Politische Soziologie;
Gehlen-Schelsky, Soziologie. Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde, 1966, S. 277 ff.

Steffani, Winfried
Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse;
Politische Vierteljahresschrift 1. Jg. (1960), S. 153 ff.

Stenographische Berichte
über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, Band 1, 1867.

Sternberger, Dolf
Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition, 1956.

Strauss, Leo
Hobbes politische Wissenschaft, 1965.

Thoma, Richard
Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur;
Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 53 (1925), S. 212 ff.

Thoma, Richard
Über Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, 1948.

Tönnies, Ferdinand
Soziologische Studien und Kritiken. Dritte Sammlung, 1929.

Ule, Carl Hermann
Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 1966.

Verhandlungen
des Landtags von Baden-Württemberg, 3. Wahlperiode, 1960 - 64.

Wade, Lord
Das Parlament, die Massenmedien und der einzelne Bürger;
Macht und Ohnmacht der Parlamente. Schriftenreihe der Friedrich Naumann Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Heft 9, 1965, S. 98 ff.

Weber, Max
Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, 1918.

Weber, Werner
Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem;
Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, 1959, S. 253 ff.

Weber, Werner
Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem,
2. Aufl. 1958.

Weiske, Julius (Hrsg.)
Rechtslexikon für Juristen aller teutschen Staaten enthaltend die gesammte Rechtswissenschaft, 1844 - 1862.

Welcker-Klüber
Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, 1844.

Wellmann, Burkhard
Parlament und Abgeordneter in der staatlichen Willensbildung, Diss. Erlangen 1957.

Wiggins, James Russell
Freedom or Secrecy, 1964.

Windsheimer, Hans
Die "Information" als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG, 1968.

Wolff, Hans Julius
Verwaltungsrecht, Band 1, 7. Aufl. 1968.

Zachariae, Karl Salomo
Sind in den deutschen constitutionellen Monarchien die Gerichte befugt, über Klagen zu entscheiden, welche vor ihnen wegen gesetzwidriger Äußerungen eines Mitglieds der I. oder der II. Kammer erhoben werden?;
Archiv für die civilistische Praxis Band 17 (1834), S. 173 ff.

Zachariae, Karl Salomo
Vierzig Bücher vom Staat, Band 3, 1839.

Zoepfl, Heinrich
Grundsätze des Gemeinen Deutschen Staatsrechts, 2. Band, 1863.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 19

1. TEIL: Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus

I. Kapitel 23

Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen als essential der idealtypischen Repräsentativverfassung der Liberalen

1. Der Kampf um das Repräsentationsprinzip 23
   a. Die Liberalen
   b. Die Konservativen
2. Öffentlichkeit als Strukturprinzip des Liberalismus 30
   a. Die Publizität im System der Repräsentativverfassung
   b. Die transzendentale Funktion der Öffentlichkeit
   c. Die staatsrechtliche Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips
      aa. Als Element der Demokratie
      bb. Als Element der Rechtsstaatlichkeit
      cc. "Kontrolle durch Öffentlichkeit" als beide Elemente umfassender topos
         α) In personeller Hinsicht
         β) In sachlicher Hinsicht
3. Der Gang der Gesetzgebung 48
4. Die Entwicklung in England 49

II. Kapitel 51

Der Funktionswandel der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

1. Der Gestaltwandel der Repräsentativverfassung 51
   a. Der Verfall der politischen Öffentlichkeit
   b. Die pluralistische Gesellschaft und die Parteien
   c. Die Tendenz zu geheimen Beratungen im pluralistischen Parteienstaat
   d. Die Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei
   e. Die Kreationsfunktion des Bundestags
2. Die Bedeutung des Gestaltwandels für die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen 61
   a. Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen als Instrument der Parteien
      aa. Der permanente Wahlkampf und der unmittelbare Rückgriff auf das Volk
      bb. Die Bedeutung der öffentlichen Parlamentsverhandlungen insbesondere für die Opposition

Seite

b. Die Kontrollfunktion
c. Die Führerauslese
d. Die Bedeutung der Öffentlichkeit für die Regierungsparteien und die einzelnen Abgeordneten

III. Kapitel 73

Der Funktionswandel der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen als Grundlage der Kritik am Parlamentarismus

1. Die Kritik Carl Schmitts 73
   a. Öffentlichkeit und Diskussion als Grundvoraussetzung des Parlamentarismus
   b. Die Öffentlichkeit als essential der Repräsentation
      aa. Die Grundformen des Staates
      bb. Die Affinität der Demokratie zur Identität
      cc. Repräsentation und Öffentlichkeit
      dd. Das Parlament als Repräsentativorgan
2. Die Auseinandersetzung mit Carl Schmitt 78
   a. Die rechtshistorische Kritik
   b. Die Verhaftung am historischen Idealtypus
   c. Die Abstraktheit des Repräsentationsbegriffs

2. TEIL: Der gewandelte Rechtsinhalt der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

IV. Kapitel 85

Die Legalisierung des Funktionswandels aus Art. 21 GG in Verbindung mit Art. 68 GG

1. Art. 42 Abs. 1 GG im Spannungsverhältnis zwischen Art. 38 GG und Art. 21 GG 85
2. Das Prinzip der Chancengleichheit zwischen den Parteien 87
3. Die öffentlichen Parlamentsverhandlungen als Plattform der Regierung 90
4. Parlament und öffentliche Meinung 91
   a. Die Auffassung Kelsens
   b. Die Auffassung Habermas'
   c. Die Auseinandersetzung mit Habermas
      aa. Grundlagen
      bb. Die Rückkoppelung der öffentlichen Meinung mit dem Parlament
      cc. Die Rolle der Presse
      dd. Das Menschenbild

Exkurs: Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen? 105

Seite

V. Kapitel 107

Die Integrationswirkung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

VI. Kapitel 113

Die rechtliche Qualifikation der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

1. Art. 42 Abs. 1 GG als objektive Verfahrensnorm 113

2. Subjektive öffentliche Rechte auf Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen 115
   a. Recht der Parteien auf Öffentlichkeit
   b. Recht der Abgeordneten auf Öffentlichkeit
   c. Recht der Regierung auf Öffentlichkeit
   d. Recht der Massenmedien auf Öffentlichkeit
   e. Das Recht des einzelnen Bürgers auf Öffentlichkeit

3. Prozessuale Fragen 122
   a. Die prozessualen Möglichkeiten der Fraktionen, der Regierung und einzelner Abgeordneter
      aa. Fall 1
      bb. Fall 2
   b. Die prozessualen Möglichkeiten der Presse
      aa. Fall 1
      bb. Fall 2
   c. Die prozessualen Möglichkeiten des einzelnen Wahlbürgers
      aa. Fall 1
      bb. Fall 2
   d. Die incidenter-Nachprüfung

Einleitung

In einem Beschluß vom 9. November 1966 stellte der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs von Baden-Württemberg die Ungültigkeit eines in Form einer Satzung ergangenen Bebauungsplans der Stadt Stuttgart fest. (1) Die Satzung war in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen und nach ihrer Genehmigung - § 12 BBauG entsprechend - öffentlich ausgelegt worden. Der Verfahrensfehler der nicht-öffentlichen Sitzung führt nach Auffassung des Gerichts zur Ungültigkeit der Satzung, da "sich aus §§ 37 und 35 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg ergibt, daß die Beschlußfassung des Gemeinderats grundsätzlich in öffentlicher Sitzung stattzufinden hat."(2) Dieser Mangel konnte auch nicht durch eine später erfolgte Genehmigung der Satzung durch eine in öffentlicher Sitzung ergangene "Bestätigung" der Satzung durch den Gemeinderat geheilt werden.

In seiner Begründung führt der Senat u. a. aus, "daß der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des geltenden Gemeinderechts gehört. Er ist im demokratischen Rechtsstaat nicht nur ein Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten sowie die Volksverbundenheit der Verwaltung zu gewährleisten. Im Vordergrund steht vielmehr seine Funktion, dem Gemeindebürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaft und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen. Zugleich unterzieht er den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit und trägt dazu bei, einerseits der - unzulässigen - Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlußfassung vorzubeugen und andererseits auch nur den Anschein zu vermeiden, daß "hinter geschlossenen Türen" unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein können. Der Zweck des § 35 Abs. 1 Satz 1 GO geht daher ... über eine bloße Unterrichtung des Bürgers hinaus. Wie der Grundsatz der Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens die Rechsstaatlichkeit der Rechtspflege und das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Unabhängigkeit der Gerichte sicherstellen soll, dient der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen dem Ziel einer sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie der Verhinderung vermeidbarer Mißdeutungen seiner Willensbildung und Beschlußfassung. Im Gefüge der rechtsstaatlichen Ordnung kommt ihm daher unter den gemeinderechtlichen Verfahrensvorschriften erhebliche Bedeutung mit der Folge zu, daß ein Verstoß regelmäßig zur Rechtswidrigkeit der zu Unrecht in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse führt." (3)

---

1 ESVGH 17, 118.
2 ESVGH 17, 118 (120).
3 ESVGH 17, 118 (121).

Diese Entscheidung und die in ihr angeführten topoi zur Begründung der Publizität der Verhandlungen als unerlässliches Formerfordernis des Gesetzgebungsverfahrens bilden den Anlaß, nicht aber den Gegenstand der folgenden Arbeit: Sie geht über den engen Bereich der Gemeinderatssitzungen hinaus und fragt nach der Bedeutung der Publizität der Parlamentsverhandlungen im modernen Parlamentarismus schlechthin. Die Norm, anhand derer die heutige Funktion dieses Instituts untersucht wird, ist, stellvertretend für alle entsprechenden Bestimmungen in den Länderverfassungen, Art. 42 Abs. 1 GG, der die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestags feststellt.

An der Zahl der innerhalb der letzten 60 Jahre zu diesem Thema vorgelegten Arbeiten gemessen, scheint dieses Thema kein größeres Interesse beanspruchen zu können.(4) Und doch erscheint es uns an der Zeit, das Thema aufzurollen. Das Institut der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen ist ein essential des liberalen idealtypischen Parlaments. Damals, Ende 18., Anfang 19. Jhdt., war die Publizität der Parlamentsverhandlungen eine der wichtigsten Forderungen, die die Liberalen im Rahmen ihres Kampfs um eine "Repräsentativverfassung" erhoben. Kennzeichnend für die Zeit ist das Spottgedicht von Jakob Gottlieb Bürde, das wir bei Rudolf Smend zitiert finden:(5)

> Das große Losungswort, das jetzt ein jeder kräht
> Vor dem in ihren Staatsperücken
> Sich selbst des Volkes Häupter bücken
> Horch auf! es heißt: Publicität...!

Die Zugehörigkeit der Publizität der Parlamentsverhandlungen zu einer Repräsentativverfassung im herkömmlichen Sinn zeigt sich in unserer Verfassungsurkunde u. a. an der Einordnung des Instituts im

---

4 Es sind lediglich drei, die sich speziell mit diesem Thema befassen, wenn man von den Aufsätzen absieht, die im Rahmen des Streits um die Vereinbarkeit des § 36 Satz 2 der Geschäftsordnung des Reichstags mit Art. 22 Abs. 1 der Reichsverfassung von 1871 absieht. Zwei davon befassen sich vornehmlich mit dem äußeren Gang der Gesetzgebung in den verschiedenen europäischen Staaten: Ernst Salomon, Die parlamentarische Öffentlichkeit nach preußischem und deutschen Staatsrecht, Jur. Diss. Greifswald 1915, Ernst Merg, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen Berlin 1920; Rechtswissenschaftliche Studien Heft 10;
Für den Bereich des Schweizer Staatsrechts mit erweiterter Fragestellung Erich Kalt, Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung demokraitscher Willensbildung, Zug 1953.

5 Rudolf Smend, Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 11 ff (hier S. 13).

III. Abschnitt, in unmittelbarer Nachbarschaft des Art. 38 GG, der ja den entscheidenden Grundgedanken einer Repräsentativverfassung im klassischen Sinne zum Ausdruck bringt. Auch die Interpretation des Art. 42 Abs. 1 GG steht zum größten Teil ganz auf dem Boden der tradierten Überzeugungen. Dabei ist bekannt, daß der Idealtypus des konstitutionellen Parlaments von der politischen und in der Folge der verfassungsrechtlichen Entwicklung längst überholt worden ist. Im Rahmen dieses "Strukturwandels", der seinen normativen Niederschlag vor allem in Art. 21 GG gefunden hat, haben sich auch die Funktionen der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen grundlegend verändert. Diesen Funktionswandel zu untersuchen, ist vor allem Aufgabe dieser Arbeit.

Die zentrale Fragestellung wird dabei sein, ob sich ein Funktionswandel lediglich de facto vollzogen hat, oder ob ihm auf Grund des Strukturwandels des Parlamentarismus insgesamt auch normative Qualität zukommt und Art. 42 Abs. 1 GG dementsprechend neu interpretiert werden muß.

Als Grundlage des Versuchs einer Neuinterpretation des Art. 42 Abs. 1 GG könnte das so oft konstatierte "Spannungsverhältnis" zwischen Art. 21 GG einerseits und Art. 38 ff GG andererseits dienen.

Wenn man von diesen Überlegungen ausgeht, muß notwendigerweise zur Grundlegung im 1. Teil auf die geistesgeschichtliche Entwicklung des Instituts eingegangen werden. Nach einer Behandlung des erkennbaren faktischen Funktionswandels der Publizität der Parlamentsverhandlungen im modernen Parlamentarismus ist auf die Angriffe einzugehen, die insbesondere Carl Schmitt u. a. auf Grund des Verlusts der Öffentlichkeit im herkömmlichen Sinn gegen den Parlamentarismus als Gestatungsform einer Demokratie schlechthin geführt hat.

Im 2. Teil wird schließlich der Versuch einer juristischen Auswertung der im 1. Teil gewonnenen Ergebnisse gemacht.

1. Teil

I. Kapitel

Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen als essential der idealtypischen Repräsentativverfassung der Liberalen

1. Der Kampf um das Repräsentationsprinzip

a. Die Liberalen

Der nach erfolgreicher Beendigung der Befreiungskriege gegen die Napoleonische Herrschaft mit besonderer Heftigkeit geführte Kampf des liberalen Bürgertums um eine freiheitliche Verfassung, die die "Selbstverwaltung des Volkes" sicherte, fand seinen Niederschlag vor allem auch in der politischen und staatsrechtlichen Literatur jener Zeit.

Die Fronten waren geklärt: der moderne Absolutismus hatte die Trennung bisher feudalrechtlich vermengter Sphären von obrigkeitlicher Gewalt und Privatrecht bereits vollzogen. Dabei waren die Trennung von Staats- und Hofschatz,(1) stehendes Heer und entstehendes Berufsbeamtentum die äußeren Zeichen.

Bei der staatsrechtlichen Reflexion dieses Vorgangs ist vor allem die Zuordnung eines Bereichs des Öffentlichen im materiellen Sinn zum Staat Ausgangspunkt für die Argumentation der liberalen Politiker und Juristen. So heißt es bei Albrecht, der wohl als erster die "staatsrechtliche Prägung" des neuen Zustands im Gegensatz zu der "privatrechtlichen Farbe" der feudalen Staatsverfassung in's wissenschaftliche Bewußtsein hob:(2) "Wir denken uns heutzutage (wenigstens läßt sich dieses als eine überwiegend herrschende Ansicht betrachten) den Staat nicht als eine Verbindung von Menschen, die lediglich und unmittelbar für individuelle Zwecke und Interessen derselben, sey es Aller oder Vieler, oder auch eines Einzelnen, namentlich etwa des Herrschers, berechnet ist, sondern als ein Gemeinwesen, als eine Anstalt, die über dem Einzelnen stehend, zunächst Zwecken gewidmet ist, die keineswegs bloß die Summe individueller Interessen des Herrschers und der Unterthanen, sondern ein höheres, allgemeines Gesamtinteresse bilden, von wo aus erst mittelbar jenen Nahrung, Förderung, Richtung zu Theil wird." (3) (Hervorhebungen vom Verfasser)

Wir stoßen hier zum erstenmal auf die Besonderheit dessen, "quod ad rem publicam spectat". Ein Anklang dessen, was Smend unter Hinweis auf den romanischen und angelsächsischen Rechtskreis als den "normativen Gehalt" des Öffentlichkeitsbegriffs bezeichnet hat.(4)

---

3 Albrecht, aaO., S. 1491 f.

4 Smend, Zum Problem des Öffentlichen, aaO., S. 12, 17; beachte hierzu auch die Ausführungen von Marcic zu dem Begriff der Öffentlichkeit im griechischen Staatsdenken in Öffentlichkeit als staatsrechtlicher Begriff; Richter und Journalisten, S. 153 ff. (hier S. 174 f).

Begriffe wie "öffentliches Interesse, öffentliches - oder Gemeinwohl" sprechen diese Sinndimension an.(5)

Das Bürgertum hatte - ebenso wie die mediatisierten Adligen - auf dem Kontinent kaum politisches Mitbestimmungsrecht. Dies widersprach in eklatanter Weise der verstärkten ökonomischen und sozialen Bedeutung, die das Bürgertum nicht zuletzt auf Grund der merkantilistischen Wirtschaftspolitik erlangt hatte. Dabei führte eben diese merkantilistische und cameralistische Politik der Obrigkeiten zu ständigen und unverhersehbaren Eingriffen in den Wirtschaftsablauf und damit in den "privaten" Bereich der Gesellschaft. Die wirtschaftenden Privatleute mußten diese als störend empfinden, weil sie einer rationalen Planung des Wirtschaftsgeschehens im Sinne des liberalen Kapitalismus widersprach. Schon deshalb lösen diese Maßnahmen in der betroffenen Schicht der Eigentümer "eine Resonanz aus, die das publicum, das abstrakte Gegenüber der öffentlichen Gewalt, sich als eines Gegenspielers, als des Publikums der neu entstehenden bürgerlichen Öffentlichkeit bewußt werden läßt."(6)

Hinzu kommt das politische Gedankengut der Aufklärung, das durch die französische Revolution seine gehörige Verbreitung im gebildeten Bürgertum gefunden hat, das mit dem besitzenden identisch ist.

Diese Umstände zusammengenommen fördern eine Bewußtwerdung des besitzenden und gebildeten Bürgertums und lässt "Öffentlichkeit" im Sinne eines kritisierenden und politisch räsonnierenden Publikums entstehen. Geschieht dieses Räsonnement zunächst in den Lesezirkeln, Salons und Kaffeestuben, übernimmt später die Presse die Aufgabe des Vermittlers von Öffentlichkeit.(7) Die neu entstandene bürgerliche Öffentlichkeit kann somit als die Sphäre gekennzeichnet werden, in der ein Publikum, das sich aus besitzenden und gebildeten Privatleuten zusammensetzt, durch kritisches Räsonnement und Diskussion die Maßstäbe für das politische Handeln der staatlichen Organe entwickelt, soweit dieses auf den gesellschaftlichen Bereich wirkt.

Vor diesem Hintergrund müssen die Forderungen der Liberalen von Anfang an gesehen werden. Unbedingte Gewährleistung und Schutz des Eigentums als der Grundlage der kapitalistischen Wirtschaft und poli-

---

5 In diesem Zusammenhang gehört auch die Unterscheidung Hegels zwischen dem "Allgemeinen" als dem Prinzip des Staates und dem "Besonderen" als dem Prinzip der Gesellschaft; vgl. hierzu eingehend Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 135 ff.

6 Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 34.

7 Vgl. im einzelnen hierzu Habermas, aaO., Kapitel "Genese" und soziale Struktur der bürgerlichen Öffentlichkeit, §§ 3 - 11; daneben zur Rolle der Stadt bei der Entstehung der bürgerlichen Öffentlichkeit auch Bauer, Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte S. 100: "Nur in ihr konnte entstehen, was wir Öffentlichkeit nennen. Jeder will bei allem dabei sein, will sehen, hören - da trennt ihn bloß ein kleiner Schritt von dem Wunsche, mithandeln zu dürfen".

tisches Teilnahmerecht eines mündig gewordenen, von der Volkssouveränität und den Menschenrechten erfüllten Bürgertums müssen zu Grundanliegen der bürgerlichen Gesellschaft werden.

Klüber bringt diese Situation später in exemplarischer Weise zum Ausdruck. Die Frage nach dem wahren Recht und der wahren Freiheit der Deutschen beantwortet er: Sie bestehen "fürs erste in der durch den Grundvertrag und durch unabhängiges Gericht verbürgten persönlichen und Eigentumsfreiheit und fürs zweite in der freien Sprache oder Mitsprache der mündigen Rechtsgenossen und des Volkes über und für ihre Rechtsverhältnisse zur steten lebendigen Erhaltung des Grundvertrags. Diese freie Sprache aber besteht einerseits durch volle Freiheit der Rede und der Schrift, andererseits aber durch alte demokratische oder spätere repräsentative reichs- oder landständische Verfassung."(8)

Die neu entstandene bürgerliche Öffentlichkeit der gebildeten Eigentümer setzt der feudalen Ordnung, in der die Herrschaftsgewalt, d. h. die Bestimmung dessen, was dem Gemeinwohl frommt, durch die Monopolisierung beim Fürsten privatisiert war, den öffentlichen Charakter alles dessen, was das Gemeinwohl angeht, entgegen. Daraus leitet sie ihre revolutionäre Forderung ab, die mit dem Schlagwort "Das Öffentliche soll öffentlich sein" prägnant charakterisiert werden kann. Der mittelalterliche, privatrechtlich strukturierte Staat sollte - aufbauend auf der Emanzipation des öffentlichen Rechts vom Privatrecht - von den Prinzipien der Volkssouveränität und der Rechtsstaatlichkeit, die Gewaltentrennung zur Voraussetzung hat, abgelöst werden.

Besonders deutlich kommt dies auch bei dem Liberalen Wilhelm Joseph Behr zum Ausdruck (9), der unter Bezug auf den "contrat social" meint: Die Individuen haben den Staat durch einen "freyen Akt freyer Wesen" (10) errichtet. Der Staat muß deshalb auch als eine Angelegenheit der Vertragsschließenden behandelt werden. Die "Sache des Staates" muß "als eine öffentliche, wahrhaft gemeinsame Angelegenheit, als eine res vere publica" (11) angesehen werden. Oder: "Dass nun jene Publizität der Staatsverwaltung als grundgesetzliche Maxime adoptiert werde erheischt in gleichem Grade die Natur der Sache und Gerechtigkeit, wie die Klugheit gerade unter den gegebenen Verhältnissen: denn die Staatsverwaltung ist ihrer Natur nach, in ihrem ganzen Umfange, wie in ihrem einzelnen Detail, keineswegs Privatsache des Regenten, sondern öffentliche Angelegenheit im strengsten Sinne, Sache des Volkes (res publica), die der Regent nur

---

8 Johann Ludwig Klüber, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 3. Aufl. 1831, 2. Theil, § 300 (S. 418).

9 Verfasser folgt dem Hinweis bei Hildebert Kirchner, Beiträge zur Geschichte der Entstehung der Begriffe "öffentlich" und "öffentliches Recht", S. 58 f.

10 Wilhelm Joseph Behr, System der angewandten allgemeinen Staatslehre, Bd. I, S. 36.

11 Behr, Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, S. 60.

für das ganze Volk in dessen Namen führt. Jeder Akt der Staatsverwaltung ist also Gegenstand des gemeinsamen Interesses."(12)

Das Repräsentationsprinzip war die politische Gestaltungsform, die die Regelung des autonomen Bereichs der bürgerlichen Gesellschaft durch die Bürger selbst in idealer Weise gewährleisten sollte. Dabei wurde der Begriff Repräsentationsprinzip von Anfang an als politisches Schlagwort verwendet, das die revolutionären Forderungen summarisch wiedergab. Es handelte sich also in erster Linie um einen "polemischen Begriff"(13) mit diffusem Sinngehalt. D. h. er wurde nicht nur als juristischer terminus technicus verwandt, sondern meinte "zugleich die Repräsentativverfassung im Gegensatz zur altständischen." (13/14) Denn "vertraten" die Landstände lediglich die Particularinteressen ihrer Stände (15) (Adel, Geistlichkeit, 3. Stand), "repräsentierten" die geforderten neuen Landstände - oder Landtage, wie sie von den Liberalen allmählich benannt wurden - das Volk in seiner Gesamtheit.(16) Setzt man für Volk Öffentlichkeit oder öffentliche Meinung, kommt der Grundgedanke der Liberalen zum Ausdruck: Es geht um eine Institutionalisierung der öffentlichen Meinung, die von dem gebildeten und besitzenden Bürgertum getragen wird, durch eine Repräsentativversammlung, das Parlament.

Aus diesem Grund erscheint stets die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen i. S. der allgemeinen Zugänglichkeit und freien Berichterstattung als eines der Hauptelemente der Repräsentativverfassung, wie sie die Liberalen beschreiben. Aus demselben Grund wird sie dabei stets in einem Atemzug mit der Presse- und Redefreiheit, auch mit der Immunität und Indemnität der Abgeordneten genannt. Das Parlament als Organ und Medium der öffentlichen Meinung braucht Publizität als der Lebensluft der öffentlichen Meinung, da diese nur durch die parlamentarische und allgemeine Rede- und Meinungsfreiheit sowie die Pressefreiheit entstehen kann: "Als die

---

12 Behr, System der angewandten allgemeinen Staatslehre, Bd. I, S. 301.

13 Emil Gerber, Der staatstheoretische Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution, S. 15.

14 Zum Unterschied zwischen der "alten" und der "neueren" (repräsentativen) Ständeverfassung vgl. die klare Darstellung bei Friedrich Julius Stahl, Die Philosophie des Rechts auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 1837, Bd. II, 2. Abtheilung, 9. Kapitel, S. 335 ff.

15 Stand = Teil eines Volkes bzw. Staates, der Menschen gleicher Bildung und gleichen Berufs oder Erwerbszweigs umfasst, Erich Bayer, Wörterbuch zur Geschichte, S. 462.

16 Die Ablehnung der feudalistischen Ständeversammlung, die ja durch eine Summierung aller Partikularinteressen ebenfalls als Vertretung des Gesamtinteresses angesehen werden könnte, ist vor allem auch verständlich aus der Neubewertung des Individuums. Anders als im Mittelalter ging man bewußt von einer Gesellschaft vernunftbegabter, mit vorgegebenen Menschenrechten ausgestatteter Individuen aus; vgl. hierzu Gerhard Leibholz, Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland, S. 23 ff.

Vertretung Sondergut der Stände in Kurien war, da entsprach die heimliche Berathung. Nun sie Volksgut ist, muß sie öffentlich sein."(17) Oder: "Was in Hinsicht auf öffentliche Rechte und Pflichten im Namen Aller verhandelt wird, muß in der Regel auch Allen kund werden, und was das Licht vertragen kann, hat nicht nötig, das Licht zu scheuen. Daher gilt der Geist der Öffentlichkeit in ständischen Verhandlungen für den Genius des öffentlichen Wohls. Wie die Öffentlichkeit, ebenso liegen auch gemässigte Opposition, Meinungs-, Rede- und Pressefreiheit desgleichen, in der Regel, Arrestfreiheit der Mitglieder einer Ständeversammlung, in der Natur einer Repräsentativverfassung."(18)

Dabei soll nach der idealtypischen Vorstellung der Liberalen ein steter Prozeß der Meinungsbildung in einer Wechselwirkung zwischen Parlament und Publikum vermittelt durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen entstehen. "Land und Landstände werden (durch die Öffentlichkeit, Anm. d. Verf.) zu einem einigen, von einem Leben durchdrungenen Ganzen verbunden, sie ist es, welche den lebendigen Umlauf des Blutes und vom Herzen des Landes bewirkt."(19/20) Es ist dies geradezu eine Mystifizierung der Öffentlichkeit, die mit aus dem revolutionären Pathos erklärt werden kann, von dem das liberale Bürgertum erfüllt war. Auf die Funktionen, die der Öffentlichkeit im einzelnen zugeschrieben worden sind, wird in einem späteren Abschnitt noch einzugehen sein.

b. Die Konservativen

Zunächst soll eine Konfrontierung mit dem konservativen Schrifttum der Zeit, das sich mit der Forderung nach Publizität auseinandersetzt, die Auffassungen der Liberalen verdeutlichen.

Die Konservativen jener Zeit, die das Öffentlichkeitsprinzip ablehnten, setzten mit der Abwehr der Forderung nach Publizität bezeichnenderweise nicht in der Form ein, daß sie die Verknüpfung der Öffentlichkeit mit dem Repräsentativsystem leugneten. Ihr Ansatz war tiefgründiger, indem sie die Zulässigkeit der Repräsentation des Volkes durch einen Landtag bestritten und die privatrechtliche Konstruktion der Fürstengewalt verteidigten, indem sie sie, wie der berühmte Karl Ludwig von Haller, mit dem Eigentum verknüpften.

---

17 Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, Band II, 2, S. 204.

18 Johann Ludwig Klüber, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 1831, 2. Theil, § 300, S. 418.

19 Wilda, Artikel "Landstände" in Weiskes Rechtslexikon, VI. Band, 1845, S. 924.

20 ebenso Habermas, Strukturwandel, S. 96 f: "Die Publizität der Parlamentsverhandlungen sicherte der öffentlichen Meinung ihren Einfluß, sichert den Zusammenhang zwischen Abgeordneten und Wählern als ein und desselben Publikums."

So heißt es bei ihm: "Die Regierung ist kein abgesondertes Wesen, sie ist ein bloßer Ausfluß der Privatrechte des Herrschenden."(21)

Besonders aufschlußreich sind daneben die Auffassungen Friedrich von Gentz', die er in einem Aufsatz niederlegte, der der reaktionären Karlsbader Konferenz von 1819 vorlag.(22) Darin führt er aus, daß Art. 13 der deutschen Bundesnote vom 8. Juni 1815 mit der Bestimmung "In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung stattfinden"(23), mißverständlich sei. Seien bisher die Begriffe "landständische Verfassung" und "Repräsentativverfassung" identisch gewesen, müssten die beiden Begriffe jetzt auseinandergehalten werden. In einer landständischen Verfassung hätten Vertreter der verschiedenen, von Gott selbst gestifteten Berufsstände der Bevölkerung in "Wahrung eigener Gerechtsame und Interessen" an der Gesetzgebung des Landes teilgenommen; in einer Repräsentativversammlung hätten aber bestimmte Volksangehörige, welche zu unmittelbarer Teilnahme an der Gesetzgebung des Staates berufen seien, nicht das Interesse einzelner Stände wahrzunehmen, sondern die "Gesamtmasse des Volkes" vorzustellen, und darum liege auch einer Repräsentativversammlung stets die Idee der Volkssouveränität zu Grunde. "Repräsentativverfassungen haben die beständige Tendenz, das Phantom der Volkssouveränität an die Stelle der bürgerlichen Ordnung und Subordination, und den Wahn allgemeiner Gleichheit der Rechte, oder, was um nichts besser ist, allgemeine Gleichheit vor dem Rechte, an die Stelle der von Gott selbst gestifteten Standes- und Rechtsunterschiede zu setzen."(24) Diese verderblichen Grundideen im Verein mit den übrigen Attributen des Repräsentativsystems: Ministerverantwortlichkeit, Pressefreiheit, unbeschränktes Petitionsrecht, sowie namentlich die Öffentlichkeit der Verhandlungen führe unfehlbar zur Anarchie. "Die Öffentlichkeit der Verhandlungen der Volkskammer (ist), wenn sie bis auf den Punkt täglicher Bekanntmachung des Gesamtinhalts der Debatten getrieben wird, ein unmittelbarer Schritt zur Herabwürdigung aller Autorität und zum Untergang aller öffentlichen Ordnung um so gewisser, als, so lange jene Einrichtung besteht, jede anderweitige Beschränkung der Zügellosigkeit der Presse unmöglich oder unnütz werden muß."(25)

Seine Folgerung, die er aus dieser Charakterisierung zieht, mußte den lautstarken Protest aller Liberalen provozieren: "Das Wort landständische Verfassung hat, so lange es eine deutsche

---

21 Zitiert nach Wilhelm Hans von Sonntag, Die Staatsauffassung Carl Ludwig von Hallers, 1929, S. 63; vgl. dort zu Haller im einzelnen vor allem S. 60 ff, sowie Kirchner, Beiträge zur Geschichte des Begriffs "öffentlich", S. 65 ff.

22 Veröffentlicht bei Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, 1844, S. 220 - 229.

23 Staats-Acten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes (Corpus Juris Confoederationis Germanicae) hrsg. von Philipp Guido von Mayer, 1833, II. Teil, S. 11.

24 Gentz, aaO. bei Welcker, S. 222.

25 Gentz, aaO. bei Welcker, S. 227.

Sprache und Geschichte gibt, nie eine andere Bedeutung gehabt, und es konnte daher im 13. Artikel der Bundes-Akte keine andere gemeint sein,"(26) als die alt-ständische Verfassung.

Es geht also den Konservativen ganz schlicht um den Ausschluß der Volksvertretung, um die Staatsgewalt in vollem Umfang den Fürsten zu reservieren und die Öffentlichkeit auszuschließen. Die Stände im überkommenen Sinne sollten bestenfalls zur Wahrung ihrer Privatinteressen beratend gehört werden.(27)

Ebenso deutlich lehnt der Schriftsteller Freiherr von Seckendorff den Repräsentationsgedanken ab und leitet daraus "Bedenken gegen die Öffentlichkeit der Berathung und Beschlußfassung moralischer Personen, besonders des Staates"(28) ab. Nach ihm sind die Stände lediglich berufen, "beim Ordnen der allgemeinen und höchsten Interessen des Staats die besonderen Interessen der Privatpersonen und Privatsocietäten, nach ihren verschiedenen Standes- und Gewerbeverhältnissen, insoweit diese particularen mit jenen allgemeinen Interessen in Kollision treten, vermittelnd und unterhaltend zu vertreten."(29) In dieser Funktion könnten sie nicht gleichzeitig als Mitgesetzgeber auftreten, da die Gesetze lediglich den allgemeinen Interessen dienen sollen. Die Konsequenzen, die Seckendorff daraus zieht, stehen im Einklang mit den überkommenen Vorstellungen. Die Abgeordneten haben lediglich ein privatrechtliches Mandat. Der Wähler "gebe ihnen Vollmacht und Instruction. Dieß ist seinem Rechtsverhältnis zu diesen Personen ganz angemessen."(30)

Da die Abgeordneten somit nur Unterhändler zur Wahrung der Privatinteressen gegenüber dem Souverän sind,"müssen ihre Verhandlungen vertraulichen, d. h. nicht-öffentlichen Charakter haben. Denn, sie (i.e. die Landstände) wurden berufen und aufgefordert, ihre besonderen Interessen, wie jeder Stand sie erkannt zu haben glaubte, vertrauensvoll auszusprechen. Einer solchen Unterhandlung konnte gar keine gemüthlichere Form, kein höherer und edlerer Charakter gegeben werden, als der einer vertrauensvollen Berathung. Sobald eine Partei auf Berathung mit der anderen eingeht, hat das Vertrauen auch schon begonnen und der Vergleich wird nicht weit sein."(31)

Die Schwäche der Argumentation Seckendorffs ist ziemlich durchsichtig: Er geht auf den Grundgedanken der Repräsentativverfassung gar nicht ein und verfehlt deshalb den Kern der Sache.

Von seinem Standpunkt aus ist freilich seine Meinung richtig, die

---

26 Gentz, aaO. bei Welcker, S. 221.
27 Zu dem gescheiterten Versuch Metternichs, das Repräsentativsystem für bundesrechtswidrig zu erklären, vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 640 ff.
28 Freiherr von Seckendorff, Titel wie im Text, 1835.
29 von Seckendorff, aaO., S. 96.
30 von Seckendorff, aaO., S. 110.
31 von Seckendorff, aaO., S. 113.

Herbeiführung eines Kompromisses zwischen den widerstreitenden Interessen der Stände und des Fürsten habe geheime Verhandlungen zur Voraussetzung. Auch aus heutiger Sicht müssen wir dem zustimmen. Die Durchsetzung von Sonder- oder Privatinteressen scheut das Licht der Öffentlichkeit. Nur im Geheimen können von Privatinteressen diktierte Forderungen mit Aussicht auf ihre Befriedigung auch dann ausgesprochen werden, wenn diese dem öffentlichen Wohl oder den Interessen einer größeren Mehrheit widersprechen. Zum einen wird so die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen die Gruppe vermieden, zum anderen werden konkurrierende Gruppen nicht über die eigenen Ziele ins Bild gesetzt.

Das Besondere an der Ideologie der Liberalen ist es nun, daß sie grundsätzlich vorgegebene Standesunterschiede leugneten und an ihre Stelle die allgemeine Gleichheit aller vor dem Gesetz setzten. Interessengegensätze waren für sie in dieser Schärfe nicht denkbar.

Hierauf ist im Einzelnen einzugehen.

2. Öffentlichkeit als Strukturprinzip des Liberalismus

a. Die Publizität im System der Repräsentativverfassung

Wenn man die politischen Bestrebungen des Liberalismus auf ihren Kern zurückführt, so können zwei Grundanliegen unterschieden werden. Zum einen geht es um die Gewährleistung derjenigen Grundrechte, die freies Wirtschaften und die Artikulierung einer öffentlichen Meinung gewährleisten. Das sind Schutz des Eigentums und Rede-, Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit. Zum anderen geht es um die Rechte, die eine "wahre Repräsentation" des Volkes gewährleisten, d. h. Teilnahme durch Umsetzung der öffentlichen Meinung in den staatlichen Bereich.(1) Eine scharfe Trennung ist hierbei freilich nicht möglich, beide Rechte bedingen sich gegenseitig. Die Grundrechte, die die autonome Konstituierung der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer Wirtschaft gewährleisten, sind nach der Auffassung der Liberalen nur dann gesichert, wenn die Grundrechtsträger insoweit - vertreten durch ihre Repräsentanten - selbst politisch mitbestimmen und die Regierung kontrollieren können. Politische Mitbestimmung wiederum setzt ihrerseits politische Grundrechte voraus.

Die Forderung nach Öffentlichkeit der Verhandlungen der Repräsentativversammlungen im Sinne der allgemeinen Zugänglichkeit und ungehinderten Berichterstattung der Presse ist dementsprechend in ihrer Begründung ambivalent: Einmal erscheint sie - ebenso wie die Gewaltenteilung - als eine organisationsrechtliche Sicherung beider Grundrechtssphären, zum anderen als echtes Grundrecht im Sinne eines politischen Teilnahmerechts - nämlich als Informationsfreiheit - das auf derselben Stufe wie die Presse-, Versammlungs- und Mei-

---

1 Vgl. hierzu Dolmatowsky, Der Parlamentarismus in der Lehre Benjamin Constants, ZGStW 63 (1907), 588; sowie Habermas, Strukturwandel, S. 95 f.

nungsfreiheit steht. Diese Ambivalenz wird am deutlichsten bei einer Betrachtung der verschiedenen Funktionen sichtbar, die die Liberalen der Öffentlichkeit zumessen.

Aus der Konfrontierung der altständischen privatrechtlichen "Vertretung" von Standesinteressen mit der staatsrechtlichen Repräsentation der Gesamtheit ergab sich für die Liberalen das heute sogenannte "freie Mandat", d. h. die Unabhängigkeit der Repräsentanten von Weisungen ihrer Wähler. Die Repräsentanten hatten nicht mehr lediglich die Interessen ihrer Stände gegenüber dem Monarchen kunzutun, sondern sie hatten ihm gegenüber (2) die Gesamtheit, das Volk zu repräsentieren. Dabei hatte die Repräsentativversammlung stellvertretend für das bürgerliche Publikum die öffentliche Meinung im Wege der öffentlichen Diskussion zu bilden und zu artikulieren. So heißt es z. B. bei Bluntschli: "Es würde dem Gedanken der Volksrepräsentation widersprechen, wenn die Wähler den Kandidaten bindende Versprechen abverlangten, denn erst in der Versammlung der Repräsentanten selbst soll die wahre Landesmeinung durch gemeinsame Arbeit gebildet werden."(3)

Die Aufgabe der Repräsentativversammlung bestand in der Gesetzgebung einschließlich der Festsetzung des Haushaltsplans, und in der Kontrolle der Exekutive, die in vollem Umfang in der Hand des Monarchen verblieb. Da eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Exekutive für alle diejenigen Bereiche bestand, die nicht durch Gesetz geregelt werden mußten, wurden mit der Formel "materielles Gesetz nur durch formelles Gesetz"(4) die Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive hinreichend abgegrenzt, wenn der Begriff des materiellen Gesetzes genau definiert war. Diese Definition lieferte die "Eigentums- und Freiheits-Formel", die gleichzeitig die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft signalisiert. Das Publikum der gebildeten Eigentümer hatte nur Interesse an der Bewahrung und Regelung seiner eigenen Sphäre, die mit Eigentum und Freiheit gekennzeichnet war: "Vertheidigung der sämmtlichen Volksrechte gegen allenfalsige Angriffe der Regirung ist somit Zweck der Stände-Versammlung" stellte Robert von Mohl dazu fest.(5) Es ging nur darum, die Prärogative des Monarchen soweit zurückzudrängen, als es zur Erhaltung der

---

2 Daran, daß die Repräsentativversammlung den Monarchen zum Adressaten der Repräsentation hat, wird zumindest anfänglich festgehalten; vgl. hierzu die Darstellung bei Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 86 ff.

3 Bluntschli in Bluntschli-Brater, Deutsches Staatswörterbuch, Art. Repräsentativverfassung, Bd. 8, S. 589.

4 Auch die Souveränität lag vorläufig noch beim Monarchen (sog. monarchisches Prinzip); vgl. hierzu und zum folgenden Jesch, aaO., S. 76 ff. Bei Jesch findet sich auch eine eingehende Darstellung der verfassungsrechtlichen Situation und der Bedeutung des Gesetzesbegriffs für die Kompetenzabgrenzung.

5 Robert von Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1829, Bd. 1, S. 454.

Freiheit der bürgerlichen Gesellschaft erforderlich war. Durch die Unterwerfung des Monarchen unter das so formulierte Gesetz war dieses Ziel erreicht: Erst da, wo der Bereich des Gesetzes endete, fing das unbeschränkte Recht der Exekutive an. Eingriffe in Freiheit und Eigentum waren dagegen nur auf Grund eines Gesetzes möglich, das sich die bürgerliche Gesellschaft durch ihre Vertretung selbst gegeben hatte (Vorbehalt des Gesetzes). Indem gleichzeitig das Gesetz generell und abstrakt sein mußte, waren auch Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit gewährleistet, die für eine rationale Wirtschaftsplanung unerlässlich waren. (6)

Die unberechenbare Willkür des Monarchen war damit bei solchen Staatsakten, die in Eigentum und Freiheit eingriffen, ersetzt durch die ratio des allgemeinen und abstrakten Gesetzes, das von der Repräsentativversammlung erlassen wurde. Das Gesetz war für die Liberalen absolut vernünftig und richtig. Dies ergab sich aus ihrer besonderen Auffassung vom Parlamentarismus: Das Parlament sollte seinem Wesen nach "parlamentieren", d. h. durch Diskussion "deliberieren". (7) Das Gesetz, so meinten die Liberalen, wird stets vom besseren Argument getragen, da jeder Repräsentant von vornherein mit dem Ziel debattiert, seine Kontrahenten durch das bessere Argument zu überzeugen, während er selbst jederzeit bereit war, sich seinerseits durch das noch bessere Argument überzeugen zu lassen. In ganz eindeutiger Weise kommt dies bei K. S. Zachariä zum Ausdruck, der exemplarisch zitiert werden kann: "Bei den Verhandlungen in der Kammer der Volksrepräsentanten ist nicht die Abstimmung die Hauptsache. (Sie ist sogar nur ein Nothbehelf.) Wäre die Abstimmung die Hauptsache, so wäre die Frage, ob ein zu fassender Beschluß die Mehrzahl des Volkes für sich habe, so zu erledigen, daß das Volk selbst (unmittelbar) abstimmte. Sondern das innerste Wesen der Repräsentativverfassung besteht darin, daß die b e s s e r e Meinung, d. i. die Meinung, welche die besseren Gründe für sich hat, das Übergewicht erhalten soll. Aus diesem Grunde, d. i., damit die oberste Leitung der öffentlichen Angelegenheiten in die Hände der einsichtsvollsten und würdigsten Männer gelegt werde, ist das Volk auf die Wahl seiner Repräsentanten beschränkt. Aus demselben Grunde sind die Mitglieder der Volksrepräsentation verpflichtet und mithin berechtigt, ihren Abstimmungen eine allseithige Berathung des Gegenstands vorausgehn zu lassen. Denn diese vorläufige Berathung, (und das Wort: Berathung, ist hier in der ausgedehntesten Bedeutung zu nehmen,) ist die Bedingung unter welcher allein die jedesmal zu entscheidende Frage nach der besseren Meinung - oder in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung - und nicht blos nach den individuellen Ansichten der Stimmenden ent-

---

6 Zur Unterscheidung zwischen demokratischem und rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff vgl. im einzelnen, J e s c h, aaO. S. 24 ff.

7 Vgl. den Titel der berühmten Schrift von Jeremy B e n t h a m "Tactik oder Theorie des Geschäftsgangs von delieberierenden Volksversammlungen."

schieden werden kann."(8)

Der Optimismus der Liberalen in Hinblick auf die Wirkung der öffentlichen Diskussion ist von einem spezifischen Ausgangspunkt, einer Ideologie der "prästabilisierten Harmonie" (Carl Schmitt) (9) geprägt. Diese Harmonie war dadurch gewährleistet, daß das Publikum sich nur aus der Schicht der besitzenden und gebildeten Bürger zusammensetzte. Nur dieses so umschriebene Publikum war im Parlament organisiert. Dementsprechend sollte nach der idealtypischen Konstruktion nur diese Schicht wahlberechtigt sein.(10) Benjamin Constant, dessen Schriften als "Katechismus des gemäßigten Liberalismus"(11) angesehen werden können, spricht die Notwendigkeit des Eigentums für die reife politische Entscheidung ganz eindeutig aus: "Cette condition (i.e. Eigentum), c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la recititude du jugement. La proprieté seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques."(12)

Wenn einem so qualifizierten Publikum gestattet wird, die Angelegenheiten, die seine Privatsphäre ausmachen, nämlich Eigentum und persönliche Freiheit, selbst zu regeln, mußte das Regulativ des Gesetzes notwendig vernünftig sein, weil es eine Verständigung aller Eigentümer darüber war, wie weit eine Einschränkung von Eigentum und Freiheit im Einzelfall notwendig ist, um die Institutionen insgesamt zu erhalten. Es gab also für die Liberalen eine absolute Wahrheit, die durch die öffentliche Debatte im Parlament gefunden werden kann.

Die Regelung der Eingriffe in Eigentum und Freiheit genügte darüberhinaus nach der liberalen Ideologie für alle Staatsbürger - auch die Nichteigentümer - als Gegenstand des Mitbestimmungsrechts. Denn die "Gesetze" der liberalen ökonomischen Theorie würden dafür sorgen, daß stets die Fleißigen und Tüchtigen in die Schicht der Wahlberechtigten aufsteigen werden, wenn sie nur Gesetze vorfinden, die Eigentum und Freiheit als Voraussetzungen dieses Automatismus schützen und Einschränkungen berechenbar werden lassen. Die Schicht der gebildeten und besitzenden Bürger konnte sich deshalb mit der Nation identifizieren.

In einer so konzipierten Gesellschaft konnte es keine Sonderinteressen oder gar Klassenunterschiede geben. Das Interesse Aller mußte

---

8 Karl Salomo Zachariä, Sind in den deutschen constitutionellen Monarchien die Gerichte befugt, über Klagen zu entscheiden, welche vor ihnen wegen gesetzwidriger Äußerungen eines Mitglieds der I. oder der II. Kammer erhoben werden? AcP17 (1834), 199.

9 Zur geistesgeschichtlichen Lage des Parlamentarismus, S. 45.

10 Typisch hierfür ist das Dreiklassenwahlrecht des Art. 71 der oktroyierten Preußischen Verfassung von 1850, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Tübingen 1949, Bd. 1, S. 217.

11 Robert von Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1855, Bd. 1, S. 304.

12 Benjamin Constant, Cours de politique constitutionelle, ed. Labaulaye, 1861, Bd. I, S. 275.

nur sein, die Gesetze zu finden, die Eigentum und Freiheit nur soweit beschränken, als es zur Erhaltung von Eigentum und Freiheit insgesamt notwendig war. Deshalb war es auch möglich und erforderlich, auf die Produktion der Gesetze alle Vernunft und nichts als Vernunft aufzuwenden. Eine Repräsentativversammlung schien dieses Postulat wegen ihrer Fähigkeit zur öffentlichen Diskussion in vollem Umfang erfüllen zu können.

Es ist selbstverständlich, daß unter diesen Voraussetzungen Parteien in unserem Sinne nicht denkbar waren.(13) Man konnte sie sich als lockeren Zusammenschluß von Abgeordneten ähnlicher Anschauungen zum Zwecke des politischen Räsonnements als Motoren der parlamentarischen Diskussion denken (14), nicht jedoch als Repräsentanten pluralistischer Weltanschauungen und Interessen innerhalb der Gesellschaft. Abgeordnete, die solchen Parteien angehört hätten, hätten wiederum, wie in der verpönten altständischen Verfassung, nur Teile des Volkes (15), nicht aber die Gesamtheit repräsentiert. Ein solcher tiefgreifender Gegensatz war jedoch, wie gesagt, für die Liberalen auf Grund ihrer Vorstellung von einer harmonischen Gesellschaft, deren sämtliche Glieder allein die Regelung von Eigentum und Freiheit zum Gegenstand ihres politischen Interesses hatten, nicht denkbar. Alle Probleme konnte ohne weiteres "durch sachliche Gründe entschieden werden, deren Triftigkeit sich jedem unbefangenen Urtheil im Wege öffentlicher, rückhaltloser Prüfung darthun lassen muß."(16)

Dementsprechend waren auch Fraktionen, die sich in dem Bestreben, ihre politischen Grundanschauungen und Interessen durchzusetzen, von den anderen abgrenzten, für die Liberalen unvorstellbar. Der Abgeordnete durfte die Freiheit von Aufträgen seiner Wähler nicht eintauschen gegen die Bindung an eine Fraktionsdisziplin. Er sollte vielmehr nur seiner Vernunft und seinem Gewissen verantwortlich sein. Redefreiheit, Indemnität und Immunität sicherten, daß er bei den Debatten das ganze Gewicht seiner Persönlichkeit in die Waagschale werfen konnte.

Auf Grund der Vorstellung einer "prästabilisierten Harmonie" innerhalb der Gesellschaft brauchten die Liberalen nicht zu befürchten, daß die Publizität der Verhandlungen ihren Sinn verfehlen würde, weil sich etwa die Beratungen in geheime Ausschüsse verlagerten. Niemand hatte ja Sonderinteressen durchzusetzen, die das Licht der Öffentlichkeit gescheut hätten. Jedermann ging es nur darum, durch "vernünftige" Diskussionsbeiträge an der Auffindung des Gemeinwohls mitzuwirken. Die Publizität der Verhandlungen war, wie noch im einzelnen zu zeigen ist, unerlässliche Voraussetzung für ein Gelingen

---

13 Vgl. hierzu eingehend Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, Kapitel: Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, S. 110 ff.

14 Vgl. Bluntschli, Artikel Politische Parteien, Deutsches Staats-Wörterbuch, Bd. 7, S. 717.
Robert von Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1855, S. 20.

15 Vgl. die Herkunft des Worts von dem lateinischen pars = Teil.

16 Karl Biedermann, Die Repräsentativ-Verfassungen mit Volkswahlen, S. 255.

dieser Bemühungen.

Bei Zachariä kam bereits zum Ausdruck, daß es nicht nur "Diskussion" ist, die zum vernünftigen Gesetz führt, sondern die Diskussion der "einsichtsvollsten und würdigsten Männer". Die Liberalen konnten auf Grund ihrer Ideologie davon ausgehen, daß dieses aristokratische Element der Repräsentativversammlung stets lebendig sein wird.(17) Das Parlament erschien ihnen als eine Versammlung der Elite der Nation, die vermöge ihrer Bildung in der Lage ist, die guten und richtigen Argumente beizubringen und in der öffentlichen Diskussion gegeneinander abzuwägen und abzuklären.

Das Instrument, das die Auslese der besten Repräsentanten sichert, ist die Öffentlichkeit der Verhandlungen. Sie führt zu einer Konzentration aller Talente und damit aller Weisheit im Parlament. Die Publizität schafft somit von der personellen Seite her eine entscheidende Voraussetzung für die Güte der Gesetze: "Die Öffentlichkeit vereinigt den ganzen Reichthum der Erfahrungen und Einsichten zu Gunsten einer möglichst zweckmäßigen, möglichst alle Bedürfnisse und Wünsche der Bürger berücksichtigenden Einrichtung und Leitung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten. Sie allein macht es möglich, die tüchtigsten, einsichtsvollsten Männer für die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten auszubilden und aufzufinden, und sie unterstützt dieselben noch mit der Einsicht und Erfahrung der ganzen Nation. Durch die freie Entwicklung, durch die Reibungen und Kämpfe der Geister werden die geistigen Kräfte zu ihrer höchsten Gesundheit und praktischen Tüchtigkeit entwickelt." (18)

Der Öffentlichkeit wohnt dabei insoweit führerauslesende Kraft inne, "weil nur Geisteskraft mit Ehre den Kampf in öffentlichen Diskussionen zu bestehen vermöge."(19) Mittelmäßigkeit wird deshalb automatisch von den parlamentarischen Ämtern ferngehalten. Sie wird sich nämlich gar nicht erst trauen, sich um ein politisches Mandat zu bewerben.

---

17 Vgl. hierzu Bluntschli, Allg. Staatsrecht, 2. Aufl. 1857, 1. Bd., S. 283 f.: "Eher lässt sich behaupten, daß die Tugend in der Repräsentativdemokratie zum politischen Prinzip erhoben worden sei, denn in der That, in dem Prinzip der auserwählten Repräsentation liegt nicht allein eine Ermässigung, sondern zugleich eine Veredelung der Demokratie, durch welche diese die Vorzüge auch der aristokratischen Form sich anzueignen sucht. Das Princip derselben ist: Die Besten des Volkes sollen in dessen Namen und Auftrag regieren."

18 Welcker, Staatslexikon, 1. Aufl., Art. Öffentlichkeit Band 12, S. 291.

19 Ludwig von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 2. Aufl. 1864, Bd. I, § 131, S. 341, Anm. 2. Er meint allerdings, diese Art der Führerauslese funktioniere nur im System des "Parlamentarismus" richtig.

Auch bei Betrachtung dieses Mechanismus muß man sich vor Augen halten, daß der Liberalismus von einem gebildeten und einsichtigen Publikum als dem Träger der öffentlichen Meinung und Nutznießer der parlamentarischen Öffentlichkeit ausgeht. Nur "Notable, Geistesnotable, die durch die Bildung ihres Geistes und Gemüths ausgezeichnet sind", sollen "sich zu Organen der öffentlichen Meinung aufwerfen."(20) War so die öffentliche Meinung für die Liberalen a priori geläutert und vernünftig, schien die Qualität der Abgeordneten in jedem Fall auch vom Wahlakt her gesichert.

Die Ansprüche, die eine solche Wählerschaft stellt, werden nicht nur das Mittelmaß davon abhalten, sich überhaupt zur Wahl zu stellen. Die einmal Gewählten werden auf Grund der Öffentlichkeit der Verhandlungen ständig angespornt, ihr Bestes zu geben und vernünftig zu argumentieren, um das Vertrauen ihrer Wähler zu erhalten. Solche Abgeordnete, die sich - wider Erwarten - als unfähig erweisen, werden mit Sicherheit nicht mehr gewählt. Zum Beweis kann auch hier wieder Jeremias Bentham angeführt werden, der in seiner Anleitungsschrift "Tactik und Theorie des Geschäftsganges in deliberierenden Volksständeversammlungen" der Publizität ein ganzes Kapitel gewidmet hat. Weil die Öffentlichkeit stets die "Oberaufsicht des Publikums" sichert, und "die Gesammtheit desselben ein Gericht (bildet), das mehr wert ist, als alle Tribunale zusammengenommen", gewährleistet sie, "die Glieder der Versammlung in der Grenze ihrer Pflicht zu halten."(21) Wir wissen bereits, worauf dieser Optimismus gründet. Die Zusammensetzung der bürgerlichen Öffentlichkeit sichert, "daß dieses Gericht... die ganze Weisheit und Gerechtigkeit eines Volkes in sich fasst."(22) Bentham kann bei dieser Prämisse als sicher annehmen, daß die öffentliche Meinung ihre Kontrollfunktion aktiv und unbestechlich ausüben und jeden ungeeigneten Abgeordneten als solchen identifizieren und bei der nächsten Wahl verabschieden würde. Denn "bei einem Volke, das lange Zeit öffentliche Verhandlungen gehabt hat, wird der Gemeingeist auch auf einen höheren Ton gestimmt seyn; die gesunden Ideen werden allgemeiner, die schädlichen Vorurtheile, öffentlich nicht von Rhetoren, sondern von Staatsmännern bekämpft, verlieren ihre Gewalt. Selbst die Menge wird vorsichtiger gegen die Charlatanerie der Demagogen und die Vorspiegelungen der Betrüger. Man wird mehr Achtung für große Talente zeigen, und der Frivolität der Schöngeisterei ihren wahren Werth beilegen. Vernunft und Untersuchungsgeist werden in allen Classen der Gesellschaft Sitte." (23) Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen bewirkt also zusätzliche Aufklärung des Publikums, so daß, wird nur Öffentlichkeit gewährt, "die Wahlherrn" mit "Sach-Kenntniß verfahren." (24)

---

20 Ignaz von Rudhart, Politisches Glaubensbekenntnis, 1840, Bemerkung Nr. 162.
21 Jeremias Bentham, Titel wie im Text, Erlangen 1817, S. 11.
22 Bentham, aaO. S. 11.
23 Bentham, aaO. S. 14..
24 Bentham, aaO. S. 17.

Bentham spricht damit das aus, was alle Liberalen zum Axiom ihres politischen Denkens hatten.

War so durch die Öffentlichkeit von der personellen Seite her für die Güte der Gesetze gesorgt, sicherte diese zudem auch die sachliche Kontrolle über das Parlament und damit die Vernünftigkeit der Gesetze, da diese zu einer Übereinstimmung der Gesetze mit der öffentlichen Meinung führte. Da die öffentliche Meinung schlechthin vernünftig war,(25) stand auch die Vernunft des Gesetzes fest.

Diese sachliche Kontrolle vollzog sich durch die Verarbeitung der aus der kritischen und wachsamen Verfolgung der parlamentarischen öffentlichen Diskussionen gewonnenen Argumente und Tatsachen in den Medien der breiten Öffentlichkeit. Die Publizität der Parlamentsverhandlungen setzte mithin einen permanenten Prozess der Meinungsbildung in Gang. Wesentlich war dabei, daß durch die Öffentlichkeit auch diejenigen geistigen Größen der Nation, die nicht im Parlament sitzen, vor allem die Wissenschaftler, mit den nötigen Informationen versehen werden, die es ihnen erlauben, eine begründete Meinung zu bilden. Diese Meinungen werden in der wissenschaftlichen Literatur und in der Presse artikuliert.(26)

Das Parlament wird, entweder von sich aus, da es in jedem Fall das Bestreben hat, die vernünftigen Argumente zu sammeln und in der parlamentarischen Diskussion zu verwenden, oder, wo nicht, durch die Öffentlichkeit der Verhandlungen gezwungen, eine Identität zwischen seiner Meinung und der der Öffentlichkeit herzustellen, indem es deren Meinungen und Argumente aufgreift.

Im Ergebnis sichert die Publizität der Parlamentsverhandlungen die Übereinstimmung der Gesetze mit der öffentlichen Meinung. Kein Abgeordneter wird es wagen, unpopuläre und das sind unvernünftige Gesetze zu initiieren und zu begründen: "La publicité qui lie le pouvoir à la societé est la meilleure garantie contre l'usurpation de la souveraineté de droit par les pouvoirs de fait." (27)

Das Bindeglied der parlamentarischen Öffentlichkeit sorgt freilich nicht nur einseitig für eine Befruchtung der parlamentarischen Diskussionen. Sie ist vielmehr, wie sich bereits aus einigen der angeführten Zitate ergibt, umgekehrt auch das Mittel, für eine "Höherstimmung" des gesamten politischen Lebens. Hiermit sind zwei Wirkungsweisen angesprochen. Zum einen wird allein die dauernde Beschäftigung mit den öffentlichen Dingen die Einsicht und Vernunft

---

25 Vgl. Art. Constitution im Staats-Lexikon, 3. Bd., S. 762: "Die öffentliche Meinung, welche fast gleichbedeutend ist mit dem vernünftigen Gesamtwillen, soll überall ungehindert sich entfalten und aussprechen dürfen, und es sollen ihr die Thatsachen, worüber sich auszusprechen sie das Recht und den Beruf hat, unverfälscht und unverschliert zur Kenntnis gebracht werden".

26 Bentham, aaO. S. 17 f.

27 Guizot, Histoire des Origines Du Gouvernement Représentativ en Europe, 1851, Bd. II, S. 15.

der Subjekte der öffentlichen Meinung fortbilden und so eine ständig fortschreitende Aufklärung in Gang setzen. So heißt es etwa bei Hegel: "Die Eröffnung dieser Gelegenheit von Kenntnissen (i. e. durch die Öffentlichkeit der Ständeversammlungen) hat die allgemeinere Seite, daß so die öffentliche Meinung erst zu wahrhaften Gedanken und zur Einsicht in den Zustand und Begriff des Staates und dessen Angelegenheiten und damit erst zu einer Fähigkeit, vernünftig zu urteilen, kommt; sodann auch die Geschäfte, die Talente, Tugenden und Geschicklichkeiten der Staatsbehörden kennen und achten lernt. Wie diese Talente an solcher Öffentlichkeit eine mächtige Gelegenheit der Entwicklung und einen Schauplatz hoher Ehre enthalten, so ist sie wieder das Heilmittel gegen den Eigendünkel des Einzelnen und der Menge, und ein Bildungsmittel für diese, und zwar eines der größten." (28)

Eng damit zusammen hängt, daß das Parlament durch das Vertrauen, das es im Volk auf Grund der Öffentlichkeit genießt, eine Führungsfunktion zu erlangen vermag: "Man bedenke besonders, wie sehr die öffentlichen Verhandlungen über die Gesetze, die Abgaben, das Verhalten der Staats-Männer auf den Gemeingeist einer Nation zu Gunsten der Regierung wirken müssen. Die Einwendungen sind widerlegt, die falschen Gerüchte zu Schanden gemacht, die Nothwendigkeit der Opfer, die man vom Volke erheischt, in ihr volles Licht gestellt worden." (29) Das Parlament kann also nach der Meinung der Liberalen durch seine öffentlichen Diskussionen im echten Sinne integrierend wirken, die Nation "hinter sich bringen."(30)

---

28 Hegel, Rechtsphilosophie, § 315.

29 Bentham, aaO. S. 13 f.
Vgl. auch Robert von Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1862, II. Bd., S. 305: "Sie (i. e. die Öffentlichkeit) ist aber zu gleicher Zeit auch das beste Mittel, eine Stütze in der öffentlichen Meinung und einen Rückhalt bei der Gesamtheit der Bürger zu erlangen."
vgl. weiter Art. Öffentlichkeit, Staats-Lexikon, Bd. , S. 295.

30 Besonders gelte dies auch bei einem Vielvölkerstaat; vgl. Biedermann, Die Repräsentativversammlungen, S. 252: "Schon in der geregelten Antheilnahme an der Leitung des Gesamtwesens findet die einzelne Nationalität einen Theil ihrer berechtigten Ansprüche - das Bedürfniß einer selbstthätigen und eigenthümlichen Lebensäußerung überhaupt, sodann das einer öffentlichen Kundgebung und Discussion etwaiger Beschwerden über vermeintliche Beeinträchtigungen ihrer Selbständigkeit befriedigt, während sie unter einer absoluten Staatsgewalt von anderer Nationalität sich immerfort nur als die unterdrückte, zum Dulden und Schweigen verurtheilte betrachtet."

Alles in allem führt die Öffentlichkeit zu einer steten und lebendigen Wechselwirkung zwischen Repräsentativversammlung und öffentlicher Meinung.(31) D. h., Öffentlichkeit bewirkt die Etablierung derselben öffentlichen Meinung als Gesetzgeber, die nur bei Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen und Gewährleistung von Rede-, Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit zu wahrer Einsicht gelangen kann: "Durch das Wechselverhältnis zwischen der Preßfreiheit, dem Vereins-, Versammlungs- und Petitionsrecht der Staatsbürger einerseits, den Verhandlungen der Volksvertretung andererseits, wird die Bewegung der Ideen im Volke in eine gesetzliche Bahn geleitet und erlangt zugleich eine geregelte praktische Einwirkung auf den Gang der Staatsverwaltung."(32)

Dem besonderen Einfluß der Aufklärung ist es zuzuschreiben, daß die Liberalen darüberhinaus davon ausgingen, daß die öffentliche Meinung bei Gewährleistung der Öffentlichkeit absolut vernünftig wäre. Öffentliche Meinung ist für sie "das dem wahren Sein und Wesen, dem Endzwecke und höchsten Gesetze des ganzen historischen und politischen Volkslebens entsprechende öffentliche oder gemeinsame Bewußtsein, Gewissen und Wollen und die dadurch bestimmte und damit zusammenhängende Ansicht und Absicht (consensus) des Volkes in Beziehung auf seine öffentlichen Angelegenheiten."(33) Im Ergebnis führt dies zu einer Aufhebung von Herrschaft, weil die Gesetze als Produkte der Vernunft für jedermann einsichtig sind und deshalb nur zustimmenden Gehorsam finden können.(34)

Schließlich ist noch eine Funktion der parlamentarischen Öffentlichkeit anzuführen, die das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung betrifft. Die Repräsentativversammlung hatte die Regierung im Rahmen der Gewaltenteilung zu kontrollieren. Die hierfür erforderliche Autorität wurde durch die Öffentlichkeit erhöht. Wenn ein Abgeordneter den Finger auf ein Versäumnis der Regierung legte, bedeutete dies, daß er das ganze Volk zum Tribunal hatte. (Bezeichnend ist das Sprichwort vom "dunklen Fleck" oder der "dunklen Stelle" einer Regierung im Gegensatz zu einer "weißen Weste". Damit sind Vorkommnisse oder Zustände angesprochen, die das Licht der

---

31 Vgl. Deutsches Staats-Wörterbuch, Art. Repräsentativverfassung, Bd. VIII, S. 593: "Die Öffentlichkeit ist das Licht, welches die heimlichen Schäden auch der Staatsordnung und der Verwaltung offenbar macht und mit der Versammlung selbst auch die Regierung über die öffentliche Meinung und das Publikum über die Meinung der Regierung und die Arbeiten der Vertretung beleuchtet.
vgl. daneben Art. Öffentlichkeit, Staats-Lexikon, Bd. 12, S. 267, wo das Bild einer organischen Wechselwirkung gebraucht wird.

32 Biedermann, Repräsentativverfassungen, S. 257.

33 Art. Öffentlichkeit, Staats-Lexikon, Bd. 12, S. 265

34 Vgl. hierzu im Einzelnen die Feststellungen von Habermas, Strukturwandel, S. 94 f.

Öffentlichkeit nicht ertragen.) Die Kraft, die diesem Tribunal innewohnt, kann nicht besser als mit den Worten umschrieben werden, die Hobbes in einem anderen Zusammenhang gebraucht hat: "... there is something, I know not what, in the censure of a multitude, more terrible than any single judgement, how severe or exact however." (35)

Daß insoweit die "Öffentlichkeit der Kammerverhandlungen einen nicht geringen Schutz gegen Pflichtverletzungen des Ministeriums (gewährt), indem die Scheu vor öffentlicher Beschwerdeführung der Volksvertreter und der Nothwendigkeit öffentlicher Verantwortung einen Antrieb zu treuer Pflichterfüllung bildet"(36), ist wiederum für die idealtypische liberale Repräsentativversammlung bezeichnend. Diese Kontrollaufgabe ist eng verknüpft mit dem System der Gewaltenteilung, das notwendigerweise eine gegenseitige Kontrolle der Gewalten vorsieht. (37) Da das Prinzip der Gewaltenteilung - abgesehen von der in einigen deutschen Ländern praktizierten Ministerverantwortlichkeit - aufs strikteste durchgeführt war, gab es für keinen Abgeordneten einen Grund, seine Kontrollaufgabe lasch zu handhaben. Das ganze Parlament verharrte, wie wir schon festgestellt haben, in einer Abwehrhaltung gegenüber der Regierung und wachte eifersüchtig über die Rechte der Bürger.

Doch nicht nur die Kontrolle der Regierung bedingte die Öffentlichkeit. Sie ermöglichte auch, wie schon mehrfach hervorgehoben, eine Kontrolle der Abgeordneten. Diese Kontrolle der einzelnen Abgeordneten durch das Publikum konnte deshalb durchgeführt werden, weil erwartet wurde, daß die Abgeordneten mit ihren Meinungen und den diese tragenden Motiven nicht hinter dem Berg halten würden und in dem Bestreben, Andersdenkende zu überzeugen, jedes auffindbare Argument vortragen würden. Nur weil die Liberalen auf Grund ihrer Ideologie glaubten, diese vollkommene Transparenz würde sich mit Sicherheit einstellen, konnten sie davon ausgehen, daß alle Intentionen, die sie mit der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen verfolgten, Wirklichkeit werden würden.

Aus der Erwartung der absoluten Transparenz der Verhaltensweisen der Abgeordneten folgte von selbst, daß alle Abstimmungen öffentlich vorgenommen werden. Denn nur wenn stets öffentlich abgestimmt wird, kann die kritische Öffentlichkeit nachprüfen, ob die Abgeordneten "richtig" abstimmen und das Vertrauen der Wähler auch bei der nächsten Wahl verdienen. (38)

---

35 Zitiert nach Leo Strauss, Hobbes politische Wissenschaft, 1965, S. 111.

36 Ludwig von Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, § 131 (S. 445); Vgl. auch Art. Preßfreiheit, Staats-Lexikon XIII. Band, S. 337.

37 Art. Öffentlichkeit, Staats-Lexikon 12. Band, S. 298.

38 Vgl. z. B. Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, Bd. II, 2. Abtheilung, S. 204.

b. Die transzendentale Funktion der Öffentlichkeit

Der Glaube der Liberalen an die Öffentlichkeit als "Vehikel und Gewähr der Wahrheit" (Rudolf Smend) wurde bereits angedeutet. Insoweit können wir mit Carl Schmitt von einem "umfassenden metaphysischen System des Liberalismus sprechen."(39) Um zu einem echten Verständnis des Liberalismus und seines Idealtypus einer Repräsentativverfassung zu gelangen, muß diesem Topos näher nachgegangen werden.

Wir stoßen dabei auf eine der Hauptwurzeln des liberalen konstitutionellen Denkens, die Philosophie der Aufklärung. Insbesondere findet sich der Vernunftglaube Immanuel Kants bei den Liberalen allenthalben wieder. Seine Philosophie liefert denn auch einen Schlüssel zu ihren Denkschemata.

Nach dem System Kants entwickelt sich die Weltgeschichte ihrer Natur nach, "gewissermaßen nach einem Leitfaden a priori"(40) auf eine ständige Verbesserung der Staatsverfassung und Vertiefung der Aufklärung hin. Endziel ist die vollkommene "bürgerliche Gesellschaft", die gestattet, alle Naturanlagen des Menschen "vollständig und zweckmäßig auszuwickeln".(41) Die Naturanlage der Vernunft, die zu gebrauchen der Mensch in erster Linie bestimmt sei, könne sich nur in der Gesellschaft, nicht aber im Individuum, das auf sich selbst gestellt ist, vollständig entwickeln. Hier erfolgt der Bezug auf das öffentliche Räsonnement als einer Funktion der Aufklärung, den wir auch bei den Liberalen angetroffen haben: "Daß aber ein Publikum sich selbst aufkläre, ist (im Gegensatz zum Individuum, Anm. d. Verf.) eher möglich; ja es ist, wenn man ihm nur Freiheit läßt unausbleiblich. Denn da werden sich immer einige Selbstdenkende finden, welche, nachdem sie das Joch der Unmündigkeit selbst abgeworfen haben, den Geist einer vernünftigen Schätzung des Werts und des Berufs jedes Menschen, selbst zu denken, um sich verbreiten werden ... Zu dieser Aufklärung aber wird nichts erfordert als Freiheit und zwar die unschädlichste unter allen, was nur Freiheit heißen mag, nämlich die: von seiner Vernunft in allen Stücken öffentlich Gebrauch zu machen."(42) Demgegenüber vermag der Mensch als Einzelner, d. h. unter Verzicht auf das öffentliche Räsonnement, diesen Stand der Aufklärung niemals zu erreichen, da er sonst "unmäßig lange leben müßte." (43)

Unbeschränkte Freiheit Aller würde freilich die Aufhebung der Freiheit bedeuten. Das größte Problem für die Menschheit muß deshalb die

---

39 Carl Schmitt, Geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus, S. 45.

40 Immanuel Kant, Politische Schriften, hrsg. v. Otto Heinrich von der Gablentz (in der Reihe Klassiker der Politik Band 1), S. 23.

41 Kant, aaO. S. 11.

42 Kant, aaO. S. 2.

43 Kant, aaO. S. 11.

Schaffung einer "allgemein das Recht verwaltenden Gesellschaft"(44) darstellen. "Recht" wiederum ist die "Einschränkung der Freiheit eines jeden auf die Bedingung ihrer Zusammenstimmung mit der Freiheit von jedermann, insofern diese nach einem allgemeinen Gesetze möglich ist; und das öffentliche Recht ist der Inbegriff der äußeren Gesetze, welche eine solche durchgängige Zusammenstimmung möglich machen."(45) Recht, getragen von Gesetzen, als dem obersten konstituierenden Prinzip einer wahrhaft bürgerlichen Gesellschaft erscheint dabei als ein Ausbund von Vernunft, weil es Produkt von aufgeklärten, weil freien, gleichen und selbständigen Bürgern ist. "Ein öffentliches Gesetz aber, welches für alle das, was ihnen rechtlich erlaubt, oder unerlaubt sein soll, bestimmt, ist der Actus eines öffentlichen Willens, von dem alles Recht ausgeht, und der also selbst niemand muß Unrecht tun können... Hiezu aber ist kein anderer Wille, als der des gesamten Volks möglich: denn nur sich selbst kann niemand Unrecht tun."(46) Da deshalb das Gesetz Vernunft ist, wird es auch - vorausgesetzt es herrscht Freiheit zum Zwecke des öffentlichen Räsonnements - zustimmenden Gehorsam finden: Freiheit ist die Prämisse des Zustimmung produzierenden öffentlichen Räsonnements. Im Grunde genommen läuft also das System Kants auf eine Aufhebung der Herrschaft durch die Vernunft hinaus. Insoweit stimmt er mit Rousseau überein.(47) Der Zwang des Rechts als eines Ausdrucks der reinen Vernunft, beruht vermittelst der Freiheit der Rede und der Meinung auf Zustimmung, weil dem aufgeklärten Publikum die Vernünftigkeit und Richtigkeit im Wege des öffentlichen Räsonnements bewußt wird.

Hervorzuheben bleibt, darauf weist auch Habermas hin(48), daß dieser Gesetzesbegriff nur auf die Ordnung der autonomen bürgerlichen Gesellschaft ausgerichtet ist. Es geht allein um die Sicherung der Freiheit des Einzelnen, damit jeder den Weg zur Glückseligkeit beschreiten kann, der ihm richtig dünkt.

Beinahe überflüssig zu sagen, daß die gewaltenteilende (49) Republik als die einzige Verfassung "aus dem reinen Quell des Rechts"(50) entspringt. Sie ist die einzige, die jene Freiheit, Gleichheit und Selbständigkeit gewährleistet, die als Voraussetzung des Rechts gilt.

---

44 Kant, aaO., S. 14.
45 Kant, aaO., S. 79.
46 Kant, aaO., S. 84.
47 Jean Jacques Rousseau, Du Contrat Social, Livre I, Chapitre VI "Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'á lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant."
48 Habermas, Strukturwandel, S. 121.
49 Kant, aaO., S. 114.
50 Kant, aaO., S. 113.

Was die Selbständigkeit der an der Mitwirkung bei der Gesetzgebung Beteiligten angeht, so unterscheidet Kant zwischen Bürgern (citoyens) und Schutzgenossen. Die für den Bürger "erforderliche Qualität ist, außer der natürlichen (daß es kein Kind, kein Weib sei), die einzige: daß er sein eigener Herr (sui iuris) sei, mithin irgendein Eigentum habe (wozu auch jede Kunst, Handwerk, oder schöne Kunst, oder Wissenschaft gezählt werden kann), welches ihn ernährt; d. i. daß er, in denen Fällen, wo er von andern erwerben muß, um zu leben, nur durch Veräußerung dessen was sein ist erwerbe, nicht durch Bewilligung, die er anderen gibt, von seinen Kräften Gebrauch zu machen, folglich, daß er niemandem als dem gemeinen Wesen im eigentlichen Sinne des Wortes diene."(51)

Dieser Ausschluß aller Nichteigentümer vom politischen Leben wird für Kant durch das Prinzip der absoluten Gleichheit aller erträglich. Er ist offensichtlich der Auffassung, daß es unter dieser Voraussetzung jedem einzelnen möglich ist, in die Schicht der Eigentümer aufzusteigen: Jedes Glied der Gesellschaft "muß zu jeder Stufe eines Standes ... gelangen dürfen, wozu ihn sein Talent, sein Fleiß und sein Glück hinbringen können; und es dürfen ihm seine Mituntertanen durch ein erbliches Prärogativ (als Privilegiaten für einen gewissen Stand) nicht im Wege stehen, um ihn und seine Nachkommen unter demselben ewig niederzuhalten." (52)

Dies ist aus sich selbst heraus verständlich. Denn die Schicht der Bürger (d. h. der Eigentümer) muß nach unten offen bleiben, wenn nicht Kant seine Auffassung von der Mündigkeit und Vernunftbegabtheit des Menschen unglaubwürdig werden lassen will. Kant vertraute darauf, daß die gesellschaftlichen Verhältnisse per se ein Aufrücken der Unselbständigen in die Schicht der Eigentümer herbeiführen würden. So war für ihn einerseits die Vernünftigkeit der Gesetze garantiert, weil sie von Selbständigen gemacht wurden, andererseits wird die Schicht der Selbständigen gleichsam einem Naturgesetz gleichsständig erweitert. Die Beteiligung aller Mitglieder des Volkes erschien somit lediglich als eine Frage der Zeit.

Eben diese Vorstellungen haben wir schon in den Schriften der prominenten Liberalen und positiv rechtlich im preussischen Wahlzensus vorgefunden. Die wirtschaftstheoretische Absicherung erfährt diese Ideologie bei den Liberalen durch die Theorien Ricardos und Smith'.

Die höchste Würdigung erfährt die Publizität als solche, indem sie Kant zur unbestechlichen Prüfungsinstanz für die Übereinstimmung der Politik mit der Moral erklärt.

Er sieht den Zwiespalt zwischen Politik und Moral in der Vergangenheit in den vernunftwidrigen Herrschaftspraktiken der Despoten gegründet (die die sogenannte Staatsklugheit ausmachen), die sie "auch

---

51 Kant, aaO., S. 85.
52 Kant, aaO., S. 82.

da befolgen, wo die Begriffe der Vernunft einen nur nach Freiheitsprinzipien gesetzmäßigen Zwang begründet wissen wollen, durch welchen allererst eine zu Recht beständige Staatsverfassung möglich ist."(53) Diese Herrschaftspraktiken (54) haben allein die Vergrößerung der Macht der Despoten zum Ziel, wobei in sophistischer Weise versucht wird, die Übereinstimmung mit dem Recht vorzutäuschen.

Eine moralische Politik dagegen, d. h. eine solche, die dem Recht verpflichtet ist, ist daran zu erkennen, daß alle ihre Handlungen und Motive der Publizität fähig sind. Die Möglichkeit der Publizität ist jedem Rechtsanspruch immanent, "weil ohne jene es keine Gerechtigkei (die nur als öffentlich kundbar gedacht werden kann), mithin auch kein Recht, daß nur von ihr erteilt wird, geben würde."(55)

Dies ist vom Kantschen System aus einleuchtend. Ist es doch allein "der a priori gegebene allgemeine Wille der allein, was unter Menschen Rechtens ist, bestimmt." (56) Dementsprechend ist der allgemeine Wille - wir würden heute sagen die öffentliche Meinung - auch die kompetente Prüfungsinstanz. Was das Volk nicht über sich selbst beschließen würde, ist als unvernünftig gekennzeichnet und kann damit nicht zum Recht erhoben werden: Was das Licht der Öffentlichkeit und damit die Unterwerfung unter die Kritik des rechtssetzenden räsonnierenden Publikums nicht erträgt, ist per se Unrecht und Unmoral. Daraus ergibt sich die berühmte "transzendentale Formel" des öffentlichen Rechts:

"Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht."(57)

Positiv ausgedrückt:

"Alle Maximen, die der Publizität bedürfen (um ihren Zweck nicht zu verfehlen), stimmen mit Recht und Politik vereinigt zusammen. Denn, wenn sie nur durch die Publizität ihren Zweck erreichen können, so müssen sie dem allgemeinen Zweck des Publikums (der Glückseligkeit) gemäß sein, womit zusammen zu stimmen (es mit seinem Zustande zufrieden zu machen) die eigentliche Aufgabe der Politik ist."(58)

Das System vollendet sich: Vermittelst Öffentlichkeit und Freiheit konstituiert sich ein aufgeklärtes, vernünftig räsonnierendes Publikum. Dieses regelt durch Gesetz, als einem Geschöpf der reinen Vernunft,

---

53 Kant, aaO., S. 137.

54 Kant zählt drei davon auf: Fac et excusa - (handle nur, eine Rechtfertigung wird sich schon finden lassen); Si fecisti nega - (bekenne dich nie zu deiner Handlung); divide et impera - (säe Zwietracht und herrsche dadurch); alle aaO., S. 137 f.

55 Kant, aaO., S. 144.

56 Kant, aaO., S. 141.

57 Kant, aaO., S. 145.

58 Kant, aaO., S. 149 f.

seine eigenen Belange. Diese Belange sind auf die Dauer auch diejenigen der Schutzbefohlenen, die ja durch Fleiß und Tüchtigkeit in die Schicht der Bürger aufsteigen können. Politik, die in die Rechte anderer eingreifen will, kann deshalb nur dann mit dem Recht in Einklang stehen, wenn ihre Motive und Handlungen von dem vernünftigen Publikum darauf geprüft werden kann, ob es ebenfalls so gehandelt hätte. Deshalb kann nur die Politik Bestand vor dem Recht und der Moral haben, die das Licht der Publizität verträgt.

c. Die staatsrechtliche Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips

Wenn wir nach diesem Überblick über die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im idealtypischen liberalen Parlament eine staatsrechtliche Einordnung des Instituts im System der konstitutionellen Verfassung versuchen wollen, stößt dies auf erhebliche Schwierigkeiten. Bei Zugrundelegung des heutigen Begriffsapparats läßt die Vielfalt der Funktionen die Öffentlichkeit einmal - ebenso wie die Gewaltenteilung - als organisationsrechtliche Sicherung u. a. der Grundrechte erscheinen. Zum anderen scheint man der Publizität selbst Grundrechtscharakter zugestehen zu müssen (59), nämlich als Informationsfreiheit, die auf derselben Stufe wie die Presse-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit steht. D. h., die Öffentlichkeit gehört dem Grundrechtsbereich an, den Jellinek (60) als "status activus" bezeichnet.(61)

Diese Ambivalenz kommt z. B. bei Welcker deutlich zum Ausdruck. Während es einerseits heißt: "Die Öffentlichkeit ist nicht etwa eine Nebensache für Freiheit und Gerechtigkeit, sondern sie ist, nur von besonderer Seite aufgefasst, die Sache selbst. Die Öffentlichkeit aber und die Nichtöffentlichkeit bilden Systeme. In jedem von beiden hängen die beiden Einrichtungen zusammen. Wollt ihr Freiheit und Gerechtigkeit und alle ihre herrlichen Früchte, so müßt ihr sie ganz mit allen ihren organisatorischen Bedingungen und Folgen wollen"(62), heißt es später: "Auf die Öffentlichkeit hat fürs erste jeder Bürger einen heiligen Rechtsanspruch... Er hat das Recht (vom Gemeinwesen) Kenntnis zu nehmen und seine Ansichten und Wünsche und Bedürfnisse in Beziehung auf seine Bestimmung und Leitung auszusprechen und auszutauschen."(63)

Diese Beobachtung macht deutlich, daß die parlamentarische Öffentlichkeit den beiden elementaren Grundprinzipien der liberalen Repräsentativverfassung zugeordnet werden muß: den Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Die Publizität der Verhand-

---

59 So auch Smend, Zum Problem des Öffentlichen, S. 15.

60 Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 136 ff.

61 Die Bezeichnungen und Abgrenzungen sind bekanntlich umstritten. Vgl. z. B. Maunz, Deutsches Staatsrecht, § 13 II 5, der zwischen "echten" (Individual) und "unechten" (auf die Gesamtregelung des gesellschaftlichen Lebens bezogenen) Grundrechten unterscheidet.

62 Art. Öffentlichkeit, Staats-Lexikon, Band 12, S. 269.

63 Art. Öffentlichkeit, aaO., S. 290.

lungen ist insoweit unerläßliche Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben, die dem Parlament von den revolutionären Liberalen zugewiesen worden sind. Sie ist, um es in einem Satz zusammenzufassen ein essential der liberalen idealtypischen Repräsentativverfassung.

aa. Als Element der Demokratie

Unsere Untersuchung hat gezeigt, daß die Liberalen die Publizität der Parlamentsverhandlungen als ein wesentliches Element der Demokratie ansahen.

Nachdem in den Massenstaaten eine Gesetzgebung durch das versammelte Volk - wie es Rousseau wollte - nicht möglich war und deshalb eine Repräsentativversammlung diese Aufgabe wahrnehmen mußte, bewirkte die Publizität der Parlamentsverhandlungen immerhin, daß die Versammlung kein Eigenleben führen konnte. "Eine constitutionelle Versammlung der Öffentlichkeit berauben, heißt ihr den Lebensnerv abschneiden, denn ihre Kraft liegt wesentlich in der lebendigen Wechselwirkung mit dem öffentlichen Geist des Volkes, darin, daß sie sich fortwährend als den vollgültigen Ausdruck des aufgeklärten Volkswillens legitimiert."(64) Das Parlament blieb also mit der öffentlichen Meinung in der Form verknüpft, daß jede einzelne Handlung und Abstimmung im Einklang mit der öffentlichen Meinung stand. Drastisch ausgedrückt: Wäre es möglich gewesen, daß das gesamte Publikum diskutierte und schließlich abstimmte, wäre es zu demselben Ergebnis gekommen wie die Repräsentativversammlung.

D. h., für die Liberalen sollte die Öffentlichkeit das politische Teilnahmerecht eines jeden Bürgers in Hinblick auf seine Angelegenheiten verifizieren. Obgleich nur wenige Repräsentanten abstimmen, ist doch jeder Bürger an dem Willensbildungsprozess beteiligt. Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen ist deshalb im echten Sinne ein politisches Grundrecht, wenn man den Zusammenhang mit der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit nicht zerreißt.

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen ist es auch, die jeden einzelnen Akt des Parlaments demokratisch mitlegitimiert.

bb. Als Element der Rechtsstaatlichkeit

Eine entscheidende Funktion bei der Absicherung der Rechtsstaatlichkeit kommt der Öffentlichkeit der Verhandlungen insoweit zu, als sie die Effizienz der Kontrolle des Parlaments über die Regierung sichern soll. Sie erschien deshalb den Liberalen als ein unerläßliches Ingrediens der Gewaltenteilung,(65) die wiederum u. a. der Sorge um die Gewährung eines Rechtsstaats zugerechnet werden muß.

---

64 Biedermann, Repräsentativ-Verfassungen, S. 254 f.

65 Vgl. hierzu Kägi, Festschrift für Giacometti, S. 107 ff, vor allem S. 116; 125 ff.
weiter: Werner Weber, Festschrift für Carl Schmitt, 1959, S. 253 ff.; Marcic, Öffentlichkeit als staatsrechtlicher Begriff, aaO., S. 178.

cc. "Kontrolle durch Öffentlichkeit" als beide Elemente umfassender topos

Als weiteren Befund können wir feststellen, daß alle in diesem Kapitel gefundenen Funktionen der Öffentlichkeit unter dem topos der Kontrolle zusammengefaßt werden können. (66) Damit wird die Funktion der Öffentlichkeit in beiden Dimensionen angesprochen, der der Demokratie ebenso, wie der der Rechtsstaatlichkeit. Es ist deshalb zu eng, wenn Marcic schreibt: "Das letztgenannte Postulat (i.e. Gewaltenteilung) sei genannt, damit die Systemverwandtschaft des Problems der Öffentlichkeit mit dem Problem der Gewaltenteilung und die Konsequenzen solcher Struktur- und Wesensgleichheit allgemein aufleuchten und jedermann einleuchten mögen. Öffentlichkeit präsentiert sich von nun an zunächst und zumeist als Kontrollanspruch." (67) Der Kontrollanspruch darf nicht nur der Gewaltenteilung zugeordnet werden, sondern muß zugleich als Mittel zur Verwirklichung des Teilnahmerechts der Staatsbürger gesehen werden. Insoweit ist die Feststellung Marcics zu ergänzen: Teilnahme durch Kontrolle lautet das zusammenfassende Schlagwort.

Die Repräsentativversammlung ist für die Liberalen nichts anderes als die institutionalisierte öffentliche Meinung, die als solche vernünftig ist. Die permanente Kongruenz zwischen beiden wird nach Auffassung der Liberalen durch Kontrolle - vermittelt durch die Öffentlichkeit der Verhandlungen - hergestellt.

α. In personeller Hinsicht

Die Furcht vor der kontrollierenden Öffentlichkeit und ihrer Reaktion hält Mittelmäßige von jeder Kandidatur ab. Gewählte Repräsentanten werden durch Kontrolle zu Höchstleistungen angespornt. Versager werden abgewählt.

β. In sachlicher Hinsicht

Die Regierung wird durch das öffentlich tagende Parlament auf ihre "Volkstümlichkeit" hin überprüft, d.h. auf die Übereinstimmung ihrer Politik mit der öffentlichen Meinung. Die Repräsentanten ihrerseits werden durch die Möglichkeit eines Abfalls der öffentlichen Meinung von ihnen zur Koordinierung ihrer Politik mit der öffentlichen Meinung angehalten. Dieses Ergebnis würde an sich bereits durch die bloße Institutionalisierung der allgemeinen Zugänglichkeit der Parlamentsverhandlungen und der Zulässigkeit einer freien Berichterstattung über die Verhandlungen durch die Presse gewährleistet. Die Besonderheit des Liberalismus ist es jedoch, daß nach seiner Auffassung die Kontrolle von einem aufgeklärten Publikum, dessen Einsichtsfähigdurch die permanente Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenhei-

---

66. Ähnlich Marcic, aaO. S. 178.
67. Marcic, Öffentlichkeit als staatsrechtlicher Begriff, aaO., S. 178.

ten zudem laufend zunimmt, auch praktiziert wird. Es besteht also nicht nur die potentielle Möglichkeit der Kontrolle, diese wird vielmehr sorgfältig durchgeführt.

Auch die Annahme einer wirksamen Überwachung der Regierung durch das Parlament geht davon aus, daß das Parlament nur das Sprachrohr der öffentlichen Meinung ist und die Kontrolle durch das Parlament daher der Kontrolle durch die gesamte Öffentlichkeit gleichkommt.

3. Der Gang der Gesetzgebung

Unser Thema erfordert nicht, dem äußeren Gang der Gesetzgebung in extenso nachzugehen. Eingehende Darstellungen der verfassungsrechtlichen Entwicklung in Bezug auf die Öffentlichkeit der Sitzungen der Volksvertretungen von 1814 an finden sich bei Hubrich (1) und Salomon (2). Auf deren Darstellung kann in vollem Umfang verwiesen werden.

Bemerkenswert ist hierbei in unserem Zusammenhang allein die Tatsache, daß die frühen Verfassungen, die die Öffentlichkeit gewährten, diese stets im engeren Sinn verstanden. D.h., es wurden lediglich die Zuschauertribünen dem Publikum eröffnet. Das Recht der Veröffentlichung der Debatten durch den Druck oder durch die Presse wurde meist besonders geregelt und zwar dergestalt, daß die Landtage das Recht zur Veröffentlichung der Protokolle hatten. (3) Dies stand, wie wir wissen, in diametralem Gegensatz zu den Forderungen der Liberalen, für die die Öffentlichkeit von Anfang an neben dem Recht zur Veröffentlichung der Protokolle auch die freie Berichterstattung durch die Presse beinhaltete.

Erst das Jahr 1848 brachte den entscheidenden Durchbruch auch für die Publizität. (4) Von nun an wurde das Institut so ausgelegt, wie wir es noch heute auszulegen gewohnt sind. Öffentlichkeit der Verhandlungen bedeutete:

a) Freie Zugänglichkeit der Tribünen nach Maßgabe der vorhandenen Plätze für jedermann
b) Recht der Presse auf Veröffentlichung der parlamentarischen Protokolle durch den Druck
c) Recht der Presse auf freie Berichterstattung

Was dieses letzte Element der parlamentarischen Öffentlichkeit anging, so herrschte anfänglich Streit darüber, ob diese, ebenso wie die Reden der Parlamentarier, verantwortungsfrei waren oder nicht. (5)

---

1) Hubrich, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung, Annalen des Deutschen Reichs, 1897, S. 30 ff.
vgl. auch Merg, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, passim.
2) Salomon, Die parlamentarische Öffentlichkeit, passim.
3) vgl. Hubrich, aaO., S. 31 ff.
4) Georgi, Das Privileg der wahrheitsgetreuen Parlamentsberichterstattung, S. 67 f.
5) Hierzu im einzelnen Georgi, aaO. (Anm. 4)

Teils wurde die Auffassung vertreten, daß sich die Verantwortungsfreiheit per se aus der Öffentlichkeit ergebe (6), teils wurde die Verantwortungsfreiheit nur auf die nichtstrafbaren Äußerungen der Abgeordneten erstreckt. (7)

Dieser Streit wurde beendet durch die Aufnahme eines Abs. 2 im Art. 22 der Verfassung des Norddeutschen Bundes des Wortlauts: "Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei." (8) Eine entsprechende Bestimmung findet sich seither in allen deutschen Verfassungen.

Hervorgehoben werden muß jedoch noch einmal, daß das Recht auf Berichterstattung als solches sich ab 1848 bereits aus dem Institut der Öffentlichkeit ergab. Dies ist die Konsequenz der liberalen Auffassungen vom Sinn der Öffentlichkeit.

4. Die Entwicklung in England

Die anfängliche Weigerung des englischen Parlaments, die Öffentlichkeit zu seinen Sitzungen zuzulassen, und der nachfolgende Übergang zu öffentlichen Sitzungen kann als ein Modell für die elementare Bedeutung der Öffentlichkeit für eine echte Repräsentativversammlung angesehen werden.

Noch im 18. Jhdt. war das englische Parlament im Grunde genommen eine Ständeversammlung, die sich lediglich aus den Vertretern der Ritter und Landadligen zusammensetzte. Das Bürgertum, das nicht vertreten war, hatte bereits eine politische Öffentlichkeit konstituiert, die sich kritisch mit den politischen Entscheidungen des Parlaments auseinandersetzte. (1) Zwischen diesem Publikum und dem Parlament der Privilegierten wurde die Wand geheimer Verhandlungen errichtet. (2) Symptomatisch hierfür ist eine einstimmig gefaßte Resolution vom 13. April 1738, nach der es einen offensichtlichen Bruch der Privilegien des Hauses darstellte, wenn ein Journalist über Debatten des Hauses berichtete. (3)

---

6) So z.B. Heinrich Zoepfl, Grundsätze des Gemeinen Deutschen Staatsrechts, Band 2, S. 356
7) So Müller, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung, 1906, S. 15 mit weiteren Nachweisen.
8) Vgl. den entsprechenden Antrag des Abgeordneten Lasker in der Sitzung vom 29. März 1867, Stenogr. Berichte, Band 1, S. 439.
1) Hierzu ausführlich Habermas, Strukturwandel, S. 69 ff.
2) Die geheimen Verhandlungen dienten aber ursprünglich auch dem Schutz der Abgeordneten vor Repressalien des Monarchen, wie James Russel Wiggins hervorhebt, Freedom or Secrecy, 1964, S. 4, Vgl. dort auch die eingehende Darstellung der Entwicklung in England.
3) Ernst Fraenkel, Festgabe für Herzfeld, S. 166 f.

Erst durch die Wahlrechtsreform von 1832, die die Wahlbezirke neu einteilte und die Zahl der Wahlberechtigten erhöhte, wurde die Umwandlung des Parlaments zu einer echten Repräsentativversammlung eingeleitet, deren Mitglieder den Willen der Wähler zum Ausdruck brachten. Repräsentiert wurden freilich auch zu diesem Zeitpunkt nur die gebildeten und besitzenden Bürger. Diese Entwicklung brachte es mit sich, daß auf die Einhaltung des Privilegs der geheimen Verhandlungen verzichtet wurde, was im Ergebnis die volle Publizität der Verhandlungen bewirkte. (4) Erst damit war der erste Schritt zum modernen Parlamentarismus gemacht. Die politische Öffentlichkeit des gebildeten und besitzenden Bürgertums hatte sich im Parlament institutionalisiert.

Wir wissen, daß die Wahlrechtsreform von 1832 nur der erste Schritt in Richtung auf eine zunehmende Ausdehnung des Wahlrechts bildete. Am Ende stand, ebenso wie auf dem Kontinent, die Massendemokratie mit ihrem allgemeinen und gleichen Wahlrecht, die einen tiefgreifenden Strukturwandel des Parlamentswesens mit sich brachte.

---

4) Vgl. hierzu im einzelnen Kluxen, Die Umformung des parlamentarischen Regierungssystems in Großbritannien, Parlamentarismus, S. 112 ff.

II. Kapitel

Der Funktionswandel der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

1. Der Gestaltwandel der Repräsentativverfassung

a. Der Verfall der politischen Öffentlichkeit

Der moderne Parlamentarismus als Ausdrucksform unseres gegenwärtigen Verständnisses von Demokratie wird im Gegensatz zu der konstitutionellen Repräsentativverfassung vor allem durch die Kompetenzerweiterung des Parlaments und die dominierende Rolle der Parteien geprägt.

Sowohl der Gestaltwandel der liberalen, streng gewaltenteilenden Repräsentativverfassung zum Parlamentarismus im technischen Sinne (1), worunter die Aufwertung des Parlaments zum Kreationsorgan der Regierung verstanden wird, wie die Wandlung zum "Parteienstaat" (Gerhard Leibholz) haben in der staatsrechtlichen und politischen Literatur eine umfassende Behandlung erfahren, die wohl nicht zuletzt durch die Polemik Carl Schmitts angeregt worden ist. (2)

Wir brauchen diesem Strukturwandel im Zusammenhang unseres Themas nur insoweit nachzugehen, als er eine Modifizierung des Repräsentativsystems nicht nur faktisch, sondern auch normativ herbeigeführt hat. Denn angesichts dieser Modifizierung können wir vermuten, daß auch die Interpretation des Prinzips der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, wie wir es in Art. 42 Abs. 1 GG vorfinden, eine Neuorientierung erfahren muß.

Die moderne Demokratie und ihre parlamentarische Verfassung ist vor allem eine Folge der Entwicklung zur Massendemokratie mit allen ihren Implikationen. Dieser Demokratisierung der Verfassung, die durch die Statuierung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts im Jahre 1871 eingeleitet worden ist, wird das verhältnismäßig simple Vertretungsmodell der Liberalen nicht gerecht.

Durch die Ausdehnung des Wahlrechts auf alle Bürger ist zunächst die Zahl der am politischen Leben Beteiligten ungeheuer gewachsen, wodurch schon aus technischen Gründen die Entstehung und Formulierung einer einheitlichen, der Wahrheit schlechthin verpflichteten öffentlichen Meinung in der bisherigen Form unmöglich geworden ist.

---

1) Vgl. hierzu im einzelnen Ludwig Bergsträsser, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, 1954, passim. Zur Entstehung des Begriffs Klaus von Beyme, Repräsentativesund parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse, Politische Vierteljahresschrift, 1965, S. 151 ff.

2) Vgl. z.B. die Literaturhinweise bei Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, S. 9 f.

Darüber hinaus entfällt das aristokratische Element des liberalen Modells: Es tritt ein Verfall der politischen Öffentlichkeit in vollem Umfang ein.

Habermas hat die Symptome dieses Verfalls eingehend untersucht, und der kritischen (liberalen) - die moderne "manipulierte" Öffentlichkeit gegenübergestellt. (3) Die Öffentlichkeit kann nicht mehr als bewußt räsonnierende verstanden werden, die in sachbezogenen Diskussionen politische Probleme in kleinen Zirkeln diskutiert und zu einem sachlich fundierten Ergebnis gelangt. Öffentlichkeit wird vielmehr temporär zu bestimmten Zwecken "hergestellt".

Das Volk ist als egalitäre Masse nicht mehr in der Lage, sachlich politische Meinungen zu entwickeln. Das Verhalten der Masse als solcher in öffentlichen Angelegenheiten ist assoziativ und affektmäßig (4) und nicht kritisch rational, wie von dem idealtypischen Repräsentationsmodell vorausgesetzt wird. Im Bereich der Politik herrscht Unkenntnis auch des einfachsten Tatsachenmaterials, wie durch Umfragen immer wieder festgestellt wird.

Unter diesen Umständen ist tatsächlich mit der Präsenz einer kritischen, meinungsbewußten Öffentlichkeit nicht mehr zu rechnen, wenn man als Subjekt der Öffentlichkeit das Volk in seiner Gesamtheit ansieht. Eine andere Frage ist dabei, ob die Funktionen der liberalen Öffentlichkeit inzwischen nicht stellvertretend von den Trägern der sog. "öffentlichen Meinung", die in dem Bereich zwischen Volk und Parlament anzusiedeln sind, in befriedigender Weise wahrgenommen werden. Darauf ist an dieser Stelle noch nicht einzugehen.

U.E. ergibt sich aber schon aus den dargestellten Vermassungserscheinungen erst recht, mehr noch als für die Liberalen, die Notwendigkeit einer Repräsentativversammlung als eines maßgeblichen Faktors der staatlichen Willensbildung. Das Bonner Grundgesetz hat diese Einsicht - zudem angeregt durch negative Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung - bis zur letzten Konsequenz verwirklicht und das Volk - abgesehen von Art. 29 GG - ganz von der unmittelbaren staatlichen Willensbildung ausgeschlossen. Das Volk ist allein dazu berufen, den Bundestag in periodischen Zeitabschnitten neu zu wählen. Die so konstituierte Repräsentativversammlung steht, das ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2 GG, als gleichberechtigtes Staatsorgan neben der Wahlbürgerschaft (die nur alle vier Jahre einmal in organisierter Weise zu einer Willensbildung gelangt), der Exekutive und der Judikative. D.h., der Bundestag ist nicht bloß sekundäres Organ des Organs Volk, etwa dessen Ausschuß, sondern eigenständig. (5)

---

3) Habermas, Strukturwandel, S. 157 ff., vor allem S. 185 ff.
4) Schumpeter, Sozialismus und Demokratie, 1946, S. 417; Heller, Allgemeine Staatslehre, S. 176.
5) Vgl. Burkhard Wellmann, Parlament und Abgeordneter in der staatlichen Willensbildung, S. 49.

b. Die pluralistische Gesellschaft und die Parteien

Als bedeutsamste der im Bereich zwischen Parlament und Volk agierenden Organisationen sind die politischen Parteien zu nennen. Die Entstehung organisierter Parteien ist geradezu eine Konsequenz der Massendemokratie.

Das Volk ist als solches nicht mehr in der Lage, politische Konzeptionen zu entwickeln und dem Parlament einen klar umrissenen Auftrag zu geben. Diese Aufgabe muß von Parteien übernommen werden, die in der Lage sind, solche Konzeptionen zu entwickeln und durchzusetzen. Die Masse ist als solche ihrem Wesen nach zu amorph und darüber hinaus nicht einsichtig und informiert genug, um von sich aus das politische Leben voranzubringen. Die Parteien erscheinen deshalb als notwendige und willkommene Zwischenglieder zwischen Parlament und Volk.

Bei der Betrachtung der Vermittlungsfunktion der Parteien muß man sich freilich stets ihrer Herkunft aus der Gesellschaft bewußt bleiben. Sie sind ihrem Wesen nach gekennzeichnet durch den Pluralismus der modernen Gesellschaft, dessen Existenz das liberale Vertretungsmodell für eine moderne Massendemokratie von vornherein ausschließt.

Die oben beschriebene Homogenität der bürgerlichen Gesellschaft ist, wenn sie jemals vorhanden war, einer Differenzierung und Atomisierung der gesellschaftlichen Strukturen gewichen. Die Gesellschaft ist aufgespalten nicht nur durch scharfe Interessengegensätze, die sich ständig erneuern, sondern auch durch verschiedene Weltanschauungen. Dieser Zustand wird üblicherweise mit dem Begriff der "pluralistischen Gesellschaft" umschrieben. Eine Ausdrucksform dieses Pluralismus ist, daß das politische Leben nicht, wie die Liberalen meinten, von den Staatsbürgern als Individuen getragen wird. Das Individuum ist einer Vielzahl von Interessengruppen mit politischen Ambitionen zugeordnet, wobei seine Zugehörigkeit von Tag zu Tag wechseln kann. Die größte Zahl der Bürger ist darüber hinaus eine rechtliche Bindung als Mitglied einer oder mehrerer organisatorisch verfestigter Interessenverbände eingegangen.

Dieser Atomisierung der Gesellschaft korrespondiert auf der anderen Seite eine ständig zunehmende Einmischung des Staates in den Bereich der Gesellschaft, die zu einer vollkommenen Verflechtung zwischen Staat und Gesellschaft geführt hat: In dem Bestreben, unterprivilegierte Schichten wieder in die Nation zu integrieren und, darüber hinaus der Komplizierung der technischen und sozialen Verhältnisse Herr zu werden, mußte der Staat durch Gesetzgebung und Verwaltung immer aktiver in die gesellschaftlichen Prozesse eingreifen. Die Sozialgesetzgebung Bismarcks kennzeichnet nur den Beginn einer umfassenden Entwicklung zu einem Zustand, der heute mit dem Begriff des "Wohlfahrtsstaates" beschrieben wird. Durch sein Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit hat das Grundgesetz u.E. das Recht und die Pflicht des Staates, zur sozialen Regulierung in die gesellschaftlichen Lebensvorgänge einzugreifen, positiviert. Auch die wirtschaftslenkende Tätigkeit des Staates im weitesten Sinne ist hier ein-

zubeziehen.

Im Ergebnis ist heute die soziale Stellung des Einzelnen in vollem Umfang von der korrigierenden und distributiven Tätigkeit des Staates abhängig - man denke nur an den riesigen Bereich des Arbeits- und Sozial-, sowie des Wirtschaftsrechts.

Diese Verflechtung von Staat und Gesellschaft führt im Ergebnis zu dem oft beschriebenen Kampf aller gegen alle um einen größeren Anteil am Sozialprodukt und an den Leistungen des Staates. Die Orientierung der staatlichen Willensbildung am Gemeinwohl kann deshalb nicht mehr in absolut gültiger Weise bejaht oder verneint werden. Sie ist nur noch relativ. Die Bestimmung dessen, was dem Gemeinwohl am meisten nützt, ist von vornherein der rein objektiven zur "Wahrheit" führenden Diskussion im Sinne der Liberalen entzogen, weil sich das Parlament nicht mehr nur aus den Repräsentanten des gebildeten Besitzbürgertums zusammensetzt. Die Diskussion dient jetzt dem Ziel, tiefgreifende Interessengegensätze aufzuzeigen und gegeneinander abzugrenzen und - im günstigen Fall - schließlich einen Kompromiß herbeizuführen.

Die Stellung der Parteien wird in unübersehbarer Weise auch von dieser Polarisierung der gesellschaftlichen Gruppen geprägt. Sie sind nicht zuletzt Ausdrucksformen der gesellschaftlichen Interessengegensätze und streben danach, den von ihnen bevorzugten Interessen in der staatlichen Willensbildung zum Durchbruch zu verhelfen.

c. Die Tendenz zu geheimen Beratungen im pluralistischen Parteienstaat

Bekanntlich wurde die Rolle der Parteien verfassungsrechtlich in Deutschland zum erstenmal in Art. 21 GG normativ hervorgehoben und in die Verfassung eingebaut. Der damit auch rechtlich vollzogene Wandel des liberal-repräsentativen Konstitutionalismus zum parteienstaatlichen Parlamentarismus führte zu tiefgreifenden Wandlungen der Stellung des Parlaments und seiner Arbeitsweise. Leibholz meint angesichts dieses Gestaltwandels, daß der repräsentative Parlamentarismus "unwirklich und zu einem Klischee geworden ist. Ja, man kann ohne Übertreibung sagen, daß durch die Rolle, die die politischen Parteien heute im allgemeinen in den liberalen Demokratien spielen, der klassische repräsentative Parlamentarismus gerade in sein Gegenteil verkehrt worden ist." (6)

In der Tat ist im modernen Parlamentarismus von der idealtypischen Repräsentativversammlung nicht mehr allzuviel übriggeblieben. Aus der Vielzahl der neuen, mit der idealtypischen Repräsentativverfassung nicht zu vereinbarenden Erscheinungen ist für uns vor allem die zu beobachtende Tendenz des modernen Pluralismus zu geheimen Verhandlungen von Bedeutung. Wir sprechen damit den Umstand an, daß die für die politische Willensbildung entscheidenden Beratungen und Verhandlungen mehr und mehr in nichtöffentliche Gremien verlagert werden.

---

6 Gerhard Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. III, 1951, S. 102.

So sind etwa die Parteien gezwungen, als "Volksparteien" aufzutreten, da sie in dem Bestreben, die Macht zu erlangen und den Kanzler zu stellen, auf jeden Wähler angewiesen sind. Eine engstirnige Vertretung der Interssen nur einer bestimmten Schicht der Bevölkerung würde alsbald das Wählerreservoir der Partei zum Versiegen bringen.

Diese Entwicklung zur Volkspartei, die u.E. vor allem durch die Aufwertung des Reichstags zum Kreationsorgan der Regierung in Gang gesetzt worden ist, bringt als natürliche Folge mit sich, daß die ja nach wie vor vorhandenen Interessengegensätze nicht öffentlich, sondern im Schoße der Parteiorganisationen ausgefochten werden. Zwangsläufig müssen sich innerhalb der Parteien Fraktionen und Flügel bilden, die bestimmte Interessen bei der innerparteilichen Willensbildung zur Geltung bringen wollen. Nach außen sollen diese Richtungskämpfe möglichst nicht dringen, da ja die Parteien im Hinblick auf die Wahlen den Eindruck der Geschlossenheit erwecken sollen. (7)

Dieses Phänomen führt im Ergebnis zu einer Sekretierung entscheidender Vorgänge der politischen Willensbildung im Staat insgesamt und es ist berechtigt, daß der Ruf nach größerer Transparenz der innerparteilichen Willensbildung immer lauter wird. Freilich genügt es nicht, einfach die Übertragung des Öffentlichkeitsprinzips auf die Parteien zu verlangen etwa mit dem Argument, daß einst die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen per se die Transparenz der Willensbildung in vollem Umfang garantiere, heute jedoch diesem Anspruch nicht mehr gerecht werde und deshalb die Öffentlichkeit auf diejenigen Gremien erstreckt werden müsse, die sich neben dem Parlamentsplenum als Drehpunkte politischer Entscheidungen entwickelt haben.

Mit einer solchen Forderung wird die Sachlage in unzulässiger Weise vereinfacht. Sie ist in praxi undurchführbar, weil sie das wichtigste lokalisierbare Problem vernachlässigt: Die politischen Entscheidungszentren befinden sich, soweit sie nicht nach wie vor im Parlament angesiedelt sind, in einem fließenden, normativ nicht verfestigten Raum. Je nach politischer Konstellation verlagern sie sich in neue, wiederum nicht-öffentlich verhandelnde Gremien. Die Öffentlichkeit hinkte stets hinterher und würde jeweils von neuem eine Abwertung der öffentlich gestalteten Gremien bewirken. Das Ziel erhöhter Transparenz erscheint uns deshalb auf diesem Wege nicht erreichbar.

Doch auch dort, wo verfassungsrechtlich ein großer Teil der staatlichen Willensbildung lokalisiert ist, im Bundestag, werden die Beschlüsse nicht mehr in der Öffentlichkeit ausdiskutiert, sondern in nicht-öffentlichen Ausschußsitzungen zumindest vorberaten. So ist denn als zweites wesentliches Indiz der von uns behaupteten Tendenz

---

7 Dieses Streben der Parteien, nach außen Geschlossenheit vorzutäuschen ist nicht zuletzt auch auf die unpolitische Haltung der Wähler zurückzuführen, denen offen ausgetragene Auseiandersetzungen noch als anrüchig erscheinen.

die Verlagerung der Entscheidungen in die nicht-öffentlich tagenden Ausschüsse und Fraktionen zu nennen.(8) Das Plenum des Parlaments selbst "verliert seinen ursprünglichen Charakter mehr und mehr und wird lediglich zu einer Stätte, an der sich gebundene Parteibeauftragte treffen und außerhalb des Parlaments getroffene Entscheidungen registriert werden."(9)

Diese Entwicklung wird zum einen von der ständig steigenden Zahl von Gesetzen bedingt, die zudem immer komplizierter werden. Das Plenum ist zu schwerfällig, um die gestellte Aufgabe befriedigend lösen zu können.

Zum anderen aber muß vor allem wiederum das Wirken der Interessenverbände im parlamentarischen Raum unter den Ursachen für die Verlagerung des Schwerpunkts der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse angeführt werden. Wir sprechen damit die den Interessenvertretern eigene Bevorzugung nicht-öffentlicher Beratungen an. Sonderinteressen werden nicht vor aller Augen offengelegt. Sie können nur in kleinem, intimen Kreis behandelt werden. In den Ausschüssen werden diese Verbandsinteressen ohne Scheu ausgesprochen, wenn es darum geht, auf einen Gesetzesentwurf entsprechenden Einfluß zu nehmen.

Freilich ist diese letztere Praxis nicht von vornherein negativ zu bewerten. Eine pressure group ist selten so stark, daß sie ihre Interessen gegen alle anderen Gruppen uneingeschränkt durchsetzen kann. Ein Beschluß wird daher meistens die Form eines Kompromisses haben, so daß gesagt werden kann, der Kompromiß und die Bereitschaft hierzu, setzen nicht-öffentliche Ausschußberatungen voraus. Hier kann niemand sein Gesicht verlieren, wenn er nachgibt, was die Voraussetzung für Kompromißbereitschaft ist. Gerade der Kompromiß gehört jedoch zum Wesen des modernen Parlamentarismus. (10)

Es zeugt von einer "Refeudalisierung" der modernen pluralistischen Gesellschaft, wenn wir bei der Beurteilung dieses Sachverhalts eine Übereinstimmung mit dem oben zitierten konservativen Freiherrn von Seckendorff feststellen müssen, der unter anderem diesen Gesichtspunkt der Kompromißbereitschaft der parlamentarischen Öffentlichkeit entgegenhielt. (11) Er ging dabei bekanntlich davon aus, daß die Landstände allein dazu berufen sind, die verschiedenen Standesinteressen untereinander und mit dem Monarchen auszuhandeln. Wir finden im modernen Parlamentarismus dieselbe Konstellation vor. Das Parlament, insbesondere seine Ausschuß- und Fraktionszimmer sind der Ort, wo die verschiedenen Sonderinteressen vorgetragen, abgegrenzt und in einem Kompromiß aufgehoben werden.

So gesehen stellt die Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse zumindest im Hinblick auf ihre Effektivität geradezu einen Vorteil dar, weil der

---

8) Vgl. hierzu vor allem Bruno Dechamps, Macht und Arbeit der Ausschüsse, 1954, passim; zum Bundestag vor allem S. 61, 93 ff.
9) Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, aaO., S. 106.
10) Friesenhahn, aaO., S. 25; Richard Thoma, Über Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, 1948, S. 21 ff.
11) Siehe oben S. 14.

Abgeordnete dort "neben der politischen nicht auf die publizistische Wirkung seiner Äußerungen" (12) bedacht sein muß.

Die entscheidende Frage hierbei ist jedoch, ob dieser Gewinn an Effektivität nicht auf der anderen Seite wegen des damit verbundenen Verlusts an Öffentlichkeit mit einer Isolierung des Parlaments von der öffentlichen Meinung und damit einer Abwürgung der "Teilnahme durch Kontrolle" teuer erkauft worden ist. Wenn dem so wäre, hätte das Parlament an demokratischer Legitimation verloren. Hierauf wird noch einzugehen sein. Dabei ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß der in den Ausschüssen und Fraktionssitzungen gefundene Kompromiß in der Plenarsitzung vor der Öffentlichkeit vertreten werden muß. Wir werden sehen, ob sich daraus ein neuer Standort für die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen finden läßt.

d. Die Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei

In engem Zusammenhang mit dem Machtzuwachs der Parteien steht die zu beobachtende Aufhebung der Selbständigkeit der Abgeordneten. Der Abgeordnete ist nicht mehr in erster Linie unabhängiger Abgeordneter der gesamten Nation, sondern Abgeordneter seiner Partei. Über die Parteiorganisation gelangt er überhaupt nur in den Bundestag. Auf sich allein gestellt hätte er keine Chance; eine Situation, die durch das Bundestagswahlgesetz verfestigt worden ist.

Aus dieser Einbindung in eine Partei ergibt sich die Fraktionsdisziplin. Der Abgeordnete kann im Plenum meistens nicht mehr als Einzelpersönlichkeit auftreten und so stimmen, wie er es für richtig hält, sondern er ist verbunden, mit seiner Partei zu stimmen. Die gewandelte Stellung des einzelnen Abgeordneten schlägt sich in den Geschäftsordnungen und den parlamentarischen Konventionen nieder, die den Fraktionen de facto unbeschränkte Herrschaft über die Organisation und das Verfahren des Parlaments einräumen. Die Präsidenten, der Ältestenrat und die Ausschüsse (13) werden im Verhältnis zu der Stärke der Fraktionen besetzt. Die Redner werden intern von den Fraktionen bestimmt. Bei der Festsetzung ihrer Reihenfolge hat der Präsident gem. § 33 Abs. 1 GeschOBT u.a. die Stärke der Fraktionen zu berücksichtigen. Anträge und Gesetzesinitiativen können in der Regel nur von einer Mehrzahl von Abgeordneten, oft nur von Fraktionen eingebracht werden. (14)

Die Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von den Parteien kommt besonders eindringlich in den SRP- und KPD-Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck, (15) in denen der Mandatsver-

---

12) Helga Haftendorn, Die politische Funktion der Parlamentsberichterstattung, Sonderdruck aus Publizistik, Heft 5/6, 1961, S. 5.

13) Für die Ausschüsse wird dieser Modus in §§ 13, 60 des GeschOBT ausdrücklich festgelegt.

14) Vgl. z.B. §§ 75, 97, 105, 106, 110 GeschOBT.

15) BVerfGE 2/72 bzhw. 5/85.

verlust für diejenigen Abgeordneten festgestellt wird, die einer verfassungswidrigen Partei angehören. (16)

Ebenso signifikant ist, daß zwar die Verletzung der Fraktionsdisziplin rechtlich nicht sanktioniert ist. Insoweit kommt Art. 38 GG nach wie vor zur Anwendung. Den Parteien ist jedoch ein Ausschluß des widerspenstigen Abgeordneten aus Fraktion und Partei möglich, was einer Verurteilung zu politischer Bedeutungslosigkeit bedeutet. Zwar verliert der Abgeordnete nicht sein Mandat, aber er kann im parlamentarischen Alltag nicht mehr effektiv mitarbeiten, da die Geschäftsordnung die wichtigsten Antragsrechte den Fraktionen zuweist. Bei der nächsten Wahl schließlich wird er aus dem Parlament ausscheiden, falls er sich nicht inzwischen einer anderen Partei angeschlossen hat.

Dieses schwere Geschütz wird jedoch von den Fraktionen nur in Notfällen aufgefahren, da ein Fraktionsausschluß meistens den konkurrierenden Parteien zugute kommt.

Abwertend wird in diesem Zusammenhang oft festgestellt, der Abgeordnete sei nichts weiter als Stimmvieh, der den Parteioligarchien zur Durchsetzung ihrer Ziele diene. Dabei wird aber übersehen, darauf weist Friesenhahn besonders hin, (17) daß auch im modernen Parlament die überragende Einzelpersönlichkeit nach wie vor eine bedeutsame Stellung einnehmen kann. Gerade in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die eine Gewissensentscheidung verlangen, kann er nach wie vor versuchen, im Plenum die Gemüter aufzurütteln und, wenn er schon keine Mehrheit hinter sich zu bringen vermag, direkt an das Volk zu appellieren. Der Einfluß des Parlaments im staatlichen Leben wird auch heute stets in großem Maße von der Zahl überragender Abgeordnetenpersönlichkeiten abhängen, die ihm angehören.

Eng damit zusammen hängt die Tatsache der Mitarbeit des Abgeordneten bei der Willensbildung innerhalb der - allerdings nicht-öffentlich tagenden - Fraktionen und Ausschüsse. Dort kann er frei seine Meinung äußern in der Hoffnung, seine Kollegen zu überzeugen. (18) Diese Freiheit ist von entscheidender Bedeutung für die Stellung des Abgeordneten. (19) In den - vertraulichen - Fraktionssitzungen vermag er seinen gesamten Einfluß und die volle Kraft seiner Argumente zur Überzeugung seiner Fraktionskollegen einzusetzen und so maßgeblich an der Entscheidung der Fraktion mitzuwirken, die diese nach außen, im Plenum einheitlich vertritt. Ähnliches gilt für die Ausschüsse. Hier hat er Gelegenheit, auch den Vertretern der übrigen

---

16) Einschränkend äußern sich hierzu Maunz - Dürig, Anm. 26 zu Art. 38; Bedenken äußert auch Friesenhahn, aaO., S. 23.

17) Friesenhahn, aaO., S. 21.

18) In diesen Sitzungen zeigt sich auch offen, die Bindung vieler Abgeordneter an pressure groups. Diese Abgeordneten äußern auch in den geheimen Fraktions- und Ausschußsitzungen, gerade dort, nicht ihre eigene Meinung, sondern die des Verbands, den sie vertreten. Das darf nicht übersehen werden.

Parteien seine Argumente vorzutragen und zu versuchen, sie zu überzeugen. Wenn es ihm gelingt, werden die überzeugten Kollegen ihre neu gewonnenen Auffassungen in ihre Fraktion hineintragen. Kennzeichnend ist jedoch, daß sich der eigentliche Tätigkeitsbereich des unabhängigen Abgeordneten von der Öffentlichkeit weg in die Vertraulichkeit verschoben hat.

Darin unterscheidet sich der moderne Abgeordnete unverkennbar von seinem Kollegen aus der Zeit der Anfänge des Konstitutionalismus. Während letzterer unter den Augen der Öffentlichkeit arbeitete, dient ersterem die Öffentlichkeit nur noch zur Demonstration der andernorts im vertraulichen Kreis gewonnenen Arbeitsergebnisse.

e. Die Kreationsfunktion des Bundestags

Unser Thema erfordert noch eine Erweiterung der Bestandsaufnahme auf das gewandelte Verhältnis zwischen Regierung und Parlament. Ebenso bedeutsam für die Entwicklung zum modernen parlamentarischen Staat wie das Jahr 1871 ist das Jahr 1918, in dem die Entscheidung für die parlamentarische Demokratie im technischen Sinne fiel, und damit das Prinzip der Volkssouveränität in vollem Umfang zum Durchbruch kam.

Der Gewaltenteilungsgrundsatz wurde dabei insoweit modifiziert, als das Parlament zum Kreationsorgan der Regierung aufgewertet wurde. Die "Temperierung" der Volksherrschaft blieb jedoch dem Grundsatz nach weiterhin abgesichert, da jede der drei Gewalten seinen eigenen Zuständigkeitsbereich behielt.

Dieser Kompetenzgewinn des Parlaments, der vom Bonner Grundgesetz noch weiter ausgebaut wurde, ist paradoxerweise auf Grund der dominierenden Stellung der Parteien mit eine der Ursachen für die Gewichtsverlagerung zwischen Parlament und Regierung und damit einer weiteren Modifizierung der Gewaltenteilung. Die Ursachen hierfür sind mannigfaltig. Die wissenschaftliche Diskussion hierüber ist in vollem Gange. (20)

Grundlage des gewandelten Verhältnisses ist die Aufspaltung des Parlaments in Regierungsmehrheit und Opposition. Diese Aufspaltung ergibt sich aus der äußerst engen Verbindung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion in der Form, daß der politischen Einheit Regierung - Mehrheitsfraktion(en), die Opposition als echte parlamentarische Instanz gegenübersteht.

Sternberger hebt den Übergang der Funktionen, die früher dem Parlament in seiner Gesamtheit zukamen, auf die Opposition besonders hervor. Wurde die "klassische Gewaltenteilung" auf ein lebendiges "Oppositionsverhältnis zwischen Parlament und Krone zurückgeführt, läßt sich ebenso "auch umgekehrt das ausgebildete bipolare Verhältnis zwischen parlamentarischer Regierung und parlamentari-

---

20) Sie war u.a. Gegenstand einer Tagung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer; vgl. Friesenhahn und Partsch, VVDStRL 16, 9 ff. bzhw. 74 ff.; aus neuerer Zeit vor allem Ellwein/Görlitz, Parlament und Verwaltung, 1967.

scher Opposition als eine neue und moderne Gestalt nicht zwar juristischer, wohl aber vitaler Gewaltenteilung beschreiben... Geteilt erscheinen... nun nicht mehr eine gesetzgebende und eine ausübende, wohl aber eine regierende und eine opponierende Gewalt." (21)

Diese neue Konstellation führt darüber hinaus auch zu einer Funktionsverminderung des Parlaments zugunsten der Exekutive. Ellwein und Görlitz ist zuzustimmen, wenn sie "die Gesetzgebung in politischer Sicht bei der Exekutive verankert sehen," (22) weil im Schoße der Regierung und der nachgeordneten Bürokratie die Entscheidung darüber erfolgt, welche der denkbaren Lösungsmöglichkeiten einem Gesetzentwurf zugrunde gelegt werden sollen. Die Regierungsmehrheit wird an der von der Regierung verfolgten Grundkonzeption nur selten etwas ändern. Denn die Stärke der Mehrheitsfraktion nach den nächsten Wahlen ist vom Erfolg der Regierung abhängig, mit der die Regierung identifiziert wird. Diese Feststellung muß nur insoweit korrigiert werden, als die Abgeordneten der Regierungsparteien in der Ausschußarbeit meistens Änderungen an den Regierungsvorlagen im Detail vornehmen werden. In der Ausschußarbeit besteht auch für die Angehörigen der Opposition die Möglichkeit, durch überzeugende Argumente eine Änderung der Regierungsvorlage in Details durchzusetzen. Darüber hinaus hängt es von den besonderen politischen Konstellationen und den beteiligten Persönlichkeiten ab, wie stark die Regierungsparteien gewissermaßen im Gegenzug Einfluß auf die Regierung nehmen. Besonders Koalitionsregierungen sind in stärkerem Maße dem Einfluß der Koalitionsfraktionen unterworfen. So hatten z.B. die Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien FDP und CDU/CSU nach dem Koalitionsvertrag von 1961 das Recht, an Kabinettssitzungen teilzunehmen. (23) Oft tritt in diesen Fällen auch eine Verlagerung eines Teils der Regierungstätigkeit vom Kabinett auf Koalitionsausschüsse ein, an denen neben den maßgeblichen Regierungsmitgliedern auch die einflußreichsten Parlamentarier der Regierungsparteien teilnehmen. (24)

In der Plenardebatte vor der Öffentlichkeit dagegen, insoweit ist das dargestellte Phänomen für uns von größter Bedeutung, hat die Opposition nur äußerst selten eine Chance, eine Regierungsvorlage entscheidend zu ändern oder gar zu Fall zu bringen. Da die Regierungsparteien nach außen absolute Einigkeit mit der von ihnen getragenen Regierung demonstrieren müssen, werden sie meistens ihre zahlenmäßige Überlegenheit voll ausspielen.

Ebenso notwendig ist es jedoch für die Opposition, als geschlossene Gruppe der Wählerschaft Alternativen anzubieten. Wir stoßen hier auf

---

21 Dolf Sternberger, Lebende Verfassung, S. 139;
vgl. zum Ganzen auch Grube, Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus, passim.

22 Ellwein/Görlitz, Parlament und Verwaltung, Teil 1, S. 33.

23 Die Koalitionsvereinbarung ist abgedruckt bei Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 138 Punktation A II 8.

24 Z. B. der sog. "Kressbronner Kreis" der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD.

die Aufgabe der Parteien, politische Programme auszuarbeiten und politische Führer herauszustellen. Insoweit können wir von einem plebiszitären Element in unserer Verfassung sprechen: Da die Regierung vom Parlament gewählt und getragen wird, "müssen die Parteien bei den Wahlen mit einem Programm und einer Regierungsmannschaft hervortreten. Die Regierungspartei oder -koalition kämpft unter Hinweis auf das Erreichte und das in dieser Linie weiter geplante um die Erneuerung des Mandats; die Opposition erstrebt unter Kritik der Regierungspolitik die Mehrheit für ihr Regierungsprogramm."(25) Entscheidender fast als das Programm ist gerade bei den nicht parteigebundenen Wählern die Vertrauenswürdigkeit des Parteiführers. Die Wahlchancen der Regierungspartei hängen weitgehend vom Vertrauen oder Mißtrauen gegenüber dem Regierungschef ab. "Von seiner Leistung lebt die Mehrheitspartei und bekommt ihr Profil im Urteil der Wähler. In ihm versinnbildlicht sich das wahre Programm".(26) So kommt es, daß die Wähler einen - je nach der Zahl der beteiligten Parteien - mehr oder weniger direkten Einfluß auf die Person des Regierungschefs erhalten.

Von Bedeutung für unser Thema ist, daß wegen der engen Verknüpfung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion die Kontrollaufgabe nicht mehr vom Parlament in seiner Gesamtheit, sondern nur noch von der Opposition wahrgenommen wird. Die Ursachen sind wieder dieselben. Während sich die Regierungsmehrheit in Hinblick auf die Wahlen mit der Regierung identifizieren muß und deshalb eher bestrebt ist, Unregelmäßigkeiten zu vertuschen als sie aufzudecken, ist die Opposition dringend daran interessiert, Fehler der Regierung aufzudecken, weil sie sich damit dem Wähler automatisch als redlicher und weniger korrumpiert empfehlen kann. Der Opposition fällt also das den Parlamentarismus charakterisierende Wächteramt des Parlaments gegenüber der Regierung allein zu. Sie übernimmt eine Funktion, die früher das Gesamtparlament auszuüben hatte.

2. Die Bedeutung des Gestaltwandels für die Öffentlichkeit der Parla- Parlamentsverhandlungen

a. Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen als Instrument der Parteien

Die Auswirkungen der durch die skizzierten Phänomene mit verursachten Strukturwandels für die parlamentarische Öffentlichkeit hat Willibald Apelt in seiner Geschichte der Weimarer Verfassung in einer noch heute gültigen Weise zusammengefasst. Nach der Erörterung der Öffentlichkeit der Verhandlungen und sonstigen Verfahrensvorschriften kommentiert Apelt: "Die äußere Erscheinung und die Verhandlungsweise des Reichstags der demokratischen Republik folgen sonach im wesentlichen dem Vorbilde, das sich die Parlamente des deutschen konstitutionellen Staatsrechts geschaffen haben. Noch immer steht die

---

25 Friesenhahn, aaO., S. 25 f.
26 Grube, aaO., S. 21 mit weiteren Nachweisen.

Redeschlacht im Mittelpunkte, noch immer wird die Fiktion aufrechterhalten, daß eine Diskussion zwischen den Abgeordneten der verschiedenen Richtungen untereinander und mit den Vertretern der Regierung die Meinungen klärt, so daß die hierauf folgende Abstimmung das Ergebnis der Reinigung der Atmosphäre durch ein solches Redegewitter darstellt. Aber wer im Lande glaubte noch an diese Vorstellung, von der einmal die Entstehungsgeschichte des Parlaments ausging. In Wirklichkeit wurden die Reden längst "zum Fenster hinaus" gehalten, wie man zu sagen pflegte, und dienten dazu, der Öffentlichkeit durch die Presse mitgeteilt zu werden und die Wähler von der Vortrefflichkeit ihrer Parteiführer - denn zumeist kamen nur diese zu Wort - zu überzeugen; im Hause selbst erweckten sie, von manchen Ausnahmen abgesehen, in der Regel nur beschränkte Aufmerksamkeit. Die sachliche Arbeit aber wurde von Regierungskommissaren und Abgeordneten als Berichterstattern in der Stille der Ausschüsse vom Volke unbemerkt geleistet, die Abstimmungen aber häufig von mächtigen außerhalb des Parlaments organisierten Interessen gelenkt, in den Fraktionszimmern vorbereitet und oft mit Hilfe des Fraktionszwanges im voraus festgelegt. So hatte sich die Lage bereits gegen Ende des 19. Jhdts. fast überall und nicht nur in den deutschen Parlamenten herausgebildet und im 20. Jhdt. höchstens weiter verschärft."(1)

Auch im Bundestag ist es so, daß die Plenarsitzung meistens nur der Registrierung von Beschlüssen dient, die in geheimen Ausschuß- und Fraktionssitzungen gefaßt worden sind. Zur Rechtfertigung dieser Beschlüsse werden im Parlament vorgefertigte Erklärungen in der Hoffnung vorgetragen, daß sie eine möglichst weite Verbreitung im Volk finden. Werden die Verhandlungen direkt im Fernsehen oder Rundfunk übertragen, setzt ein Ansturm der Abgeordneten auf die günstigsten Sendezeiten ein.(2) Die absolute Umkehrung der früheren Funktion der Debatte wird deutlich: Es geht nur noch darum, der Wählerschaft die eigene Position darzustellen. Auf die Gegenargumente wird kaum noch eingegangen.(3)

---

1 Willibald Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., 1964, S. 191.

2 Darauf verwies der Abgeordnete Rasner in seiner Begründung eines Beschlusses des Ältestenrats vom 3. November 1959, in Zukunft keine Direktübertragungen der Bundestagsdebatten durch Rundfunk und Fernsehen zu gestatten; nach Haftendorn, aaO., S. 18

3 Vgl. hierzu auch Friedrich Schäfer, Der Bundestag, S. 156. Auch er beklagt, daß eine Debatte im echten Sinne im Bundestag nicht mehr stattfinde, weil es sich die Opposition als Alternative zur Bundesregierung nicht leisten könne, "die Maßnahmen der Bundesregierung nur zu kritisieren, ohne zugleich eigene Vorschläge vorzulegen. Die Opposition kann nicht die Erörterung einer Sachfrage zum Beispiel durch eine Große Anfrage anstreben, ohne selbst eine Vorstellung zu entwickeln, wie die Dinge gestaltet werden sollen. Man wird sich sogar darum bemühen, die eigene Vorstellung in Form eines Entschließungsantrags so zu perfektionieren, daß man zu der Feststellung kommt, die Debatte sei gar keine, denn beide Seiten wüßten doch schon vorher, zu welchem Ergebnis sie gelangen wollten."

Diese Entwicklung erscheint jedoch als Konsequenz des Parteienstaates. In ihm werden ganz neuartige Antriebskräfte des politischen Lebens wirksam. Insbesondere bewirkt die plebiszitäre Tendenz, die dem Parteienstaat immanent ist, eine dem konstitutionellen System fremde Orientierung der Repräsentativversammlung an der Masse des Volkes. Die Funktion der Publizität der Parlamentsverhandlungen im modernen Parlamentarismus kann nur bei einer Berücksichtigung dieser neuen politischen Kräftefelder richtig beurteilt werden.

aa. Der permanente Wahlkampf und der unmittelbare Rückgriff auf das Volk

Das Phänomen der "Reden zum Fenster hinaus" erklärt sich zunächst aus dem Bestreben der Parteien, im Hinblick auf die nächsten Wahlen so viele Wähler wie möglich für sich einzunehmen. Die Wählerschaft soll die Überzeugung gewinnen, daß die eigene Partei das "Gemeinwohl" am besten verwaltet oder verwalten würde, wenn sie die Mehrheit besäße. Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen muß insoweit dem Stichwort der "Meinungspflege", der "public relations" zugeordnet werden. "Das Parlament selbst hat sich aus einer disputierenden zu einer demonstrierenden Körperschaft entwickelt; denn die parlamentarische Bestätigung der hinter verschlossenen Türen ausgehandelten Beschlüsse genügt nicht nur einer formellen Vorschrift; sie dient der Demonstration des Parteiwillens nach außen." (4) Um dieses Demonstrationseffekts willen werden die Parteien immerhin bestrebt sein, grundsätzliche Erörterungen, wie sie z.B. die ersten Lesungen von Gesetzesentwürfen darstellen, im Plenum stattfinden zu lassen. Bei dieser Gelegenheit können die in der Regel von den Fraktionen vorher bestimmten Redner die Auffassung ihrer Partei nun nicht so sehr den anderen im Parlament vertretenen Parteien, sondern dem an den Fernseh- und Rundfunkgeräten sitzenden Volk zu erklären. Das Parlamentsplenum ist somit eine Plattform des permanenten Wahlkampfs.

Dieses Phänomen darf jedoch nicht nur in seinem Bezug auf die Wahlen, durch die das Volk seinen Willen in organisierter Weise äußert, gesehen werden. Die Absicht der Parteien, sich für die konkret anstehende Frage unmittelbaren Rückhalt beim Volk zu verschaffen und dadurch ihre eigene politische Position zu stärken ist ebenso deutlich erkennbar. Die Parteien versuchen, die öffentliche Meinung zur Durchsetzung ihrer Konzeption zu mobilisieren und hinter sich zu bringen. Zu diesem Zweck appellieren sie durch ihre Argumentation in der Plenardebatte entweder ungeschminkt an die mächtigen Interessengruppen - etwa die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände oder den Bauernverband - um sie für ihre Ziele zu interessieren, oder aber an die gesamte Öffentlichkeit. Die Wirkung dieser Appelle läßt

---

4 Habermas, Strukturwandel, aaO., S. 225.

sich im günstigen Falle am Ergebnis der Meinungsumfragen ablesen, die zu einem ganz wesentlichen Faktor bei den Entscheidungen der willensbildenden Staatsorgane geworden sind. (5)

bb. Die Bedeutung der öffentlichen Parlamentsverhandlungen insbesondere für die Opposition

Besonders die Opposition ist auf die Schaubühne der öffentlichen Parlamentsverhandlungen angewiesen.

Zum einen ist die Opposition als die zahlenmäßig schwächere Gruppe in höchstem Maße daran interessiert, ihre Position im Parlament durch unmittelbaren Rückgriff auf die öffentliche Meinung zu verstärken.

Zum anderen aber ist das öffentlich verhandelnde Parlament der Ort, wo die Opposition durch ihre Aktivität im Bewußtsein der Wähler ein Gegengewicht gegen die publicity der Regierung bilden kann.

Es liegt in der Natur der Sache, daß die von der Mehrheitspartei getragene Regierung von vornherein größere publicity genießt, als die Opposition. Sie tritt beinahe jeden Tag mit ihren politischen Maßnahmen an's Licht der Öffentlichkeit. Auf sie, die die Geschicke der Nation leitet, sind die Augen des Volkes gerichtet. Was die Regierung tut und beschließt, erweckt stets das größte Interesse der Presse, weil die Regierung die politische Wirklichkeit unmittelbar verändern kann. Die Folge hiervon ist ein immenser Vertrauensvorsprung der Regierungsparteien bei den Wählern, der nur durch evidente Fehler während einer Legislaturperiode verspielt werden kann.

Ist schon die Aufmerksamkeit des Publikums von sich aus der Regierungstätigkeit zugewandt, verfügt die Bundesregierung darüber hinaus über das Bundespresseamt, um das Informationsbedürfnis der Bürger zu befriedigen. Das Amt hat unter anderem die Aufgabe, Sprachrohr der Regierung zu sein, d.h. die Politik der Bundesregierung gegenüber dem Volk (und dem Ausland) zu vertreten. (6) Zwar ergibt sich die rechtliche Stellung des Bundespresseamts aus der Selbständigkeit der Regierung als Organ. (7) Die rechtliche Grenze für die Tätigkeit des Presseamts verläuft deshalb dort, "wo nicht mehr Regierungspolitik vertreten, sondern ausdrücklich werbend auf die Wahl im allgemeinen oder Einzelheiten derselben (Kandidaturen) Bezug genommen wird. Dies darf auch nicht zur Unterstützung der Wahlkampftätigkeit von Regierungsmitgliedern geschehen, gerade hierdurch würde die Unterscheidung aufgehoben, deren Beachtung

---

5 Vgl. die Kritik hierzu bei Hennis, Meinungsumfrage und repräsentative Demokratie, passim.

6 Vgl. dazu im einzelnen Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, 1966, S. 13 ff.

7 Leisner, aaO., S. 158 f.

eine solche überhaupt als zulässig erscheinen läßt: der Unterschied zwischen Minister und Parteipolitiker." (8) De facto hat aber doch die Regierung, die im allgemeinen mit der Regierungsmehrheit identifiziert wird, nicht zuletzt auf Grund der Tätigkeit des Presseamts, von der Sache her einen von der Opposition nur schwer aufzuholenden Vorsprung an Bekanntheit, der sich bei den Wahlen niederschlägt.

Deshalb ist die parlamentarische Schaubühne so bedeutsam als eine der Möglichkeiten für die Opposition, ihre eigenen Ansichten und vor allem ihre eigenen Führer "aufzubauen". Es ist selbstverständlich, daß die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Opposition im Parlament in ganz entscheidendem Maße von dem Umfang der Berichterstattung über die Parlamentsdebatten abhängt. Deshalb ist auch de lege ferenda die Forderung zu unterstützen, die immer wieder erhoben wird: der Regierung zu untersagen, bedeutsame politische Entscheidungen und Beschlüsse zuerst in Pressekonferenzen und dann erst im Parlament bekanntzugeben. Die englische Regelung könnte hierbei als Vorbild dienen. (9) Dadurch würde erreicht, daß das Parlament wieder mehr in das öffentliche Interesse gehoben würde und damit auch die Stellungnahme der Opposition im Parlament zu einer konkreten Regierungsentscheidung. Die Opposition hätte dann wieder eine Chance mehr, ihre Auffassungen und ihre Führer in's Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken.

Die Debatte über die Regierungserklärung unmittelbar nach der Neukonstituierung einer Regierung ist nur ein schwacher Ersatz für eine solche umfassende Regelung.

b. Die Kontrollfunktion

Das Argument der höheren Autorität der parlamentarischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen behält auch unter den Auspizien des Strukturwandels mit der Maßgabe Gültigkeit, daß die Kontrolltätigkeit im wesentlichen auf die Opposition übergegangen ist. Insoweit erfüllt die Publizität der Parlamentsdebatten nach wie vor eine "klassische" Funktion.

Den Motor dieser Kontrolle liefert wiederum der plebiszitäre Charakter der Wahlen: Die Opposition erhält durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen Gelegenheit, Versäumnisse oder gar Unkorrektheiten der Regierung aufzudecken und sich selbst zu empfehlen. Nachdem sie wegen ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit bei Abstimmungen unterliegen muß, bleibt ihr nur übrig, "das Parlament als Tribüne zu benutzen, von der aus sie an die öffentliche Meinung appellieren kann". (10) Die Regierung muß deshalb alles vermeiden, "was

---

8 Leisner, aaO., S. 163

9 Vgl. zu der entsprechenden Regelung in England durch die "fortnight rule" Ernst Fraenkel, Festgabe für Herzfeld, S. 185, Anm. 38.

10 Ernst Fraenkel, Festgabe für Herzfeld, S. 181. Diese Feststellung Fraenkels, die auf die englischen Verhältnisse abhebt, trifft auch für das deutsche Parlament in vollem Umfang zu.

der Opposition eine Chance gewährt, durch wirksame Kritik die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen, um dergestalt den Sturz der Regierung bei den nächsten Wahlen vorzubereiten. Die Angriffe der Opposition bezwecken schon lange nicht mehr, das Kabinett durch das Parlament zu stürzen, sie zielen darauf hinaus, das Kabinett durch die öffentliche Meinung zu stürzen."(10) Es ist also gerade der "Demonstrationseffekt der Publizität der Parlamentsverhandlungen", der die Kontrolleure im Parlament anregt.

Ein Beispiel für die notwendige Verknüpfung zwischen Kontrolle und Öffentlichkeit der Verhandlungen bildet auch Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG, der für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse als einzigem Ausschuß Öffentlichkeit statuiert. Darin kommt die Wandlung des Verständnisses von der Aufgabe von Untersuchungsausschüssen zum Ausdruck. Nicht mehr die Information des Parlaments, sondern die Kontrolle der Exekutive steht im Vordergrund.(11) Gerade wegen ihrer Öffentlichkeit vermögen denn die Untersuchungsausschüsse eine schlagkräftige Waffe in der Hand der Opposition darzustellen.

c. Die Führerauslese

In diesem Zusammenhang muß auch die Rolle behandelt werden, die die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen bei der Führerauslese spielt.

Es ist evident, daß der Führerauslese in der modernen Demokratie eine noch größere Bedeutung zukommt als im Konstitutionalismus. Bei dem amerikanischen Schriftsteller John Dewey finden wir den Versuch, die Art und Weise der Führerauslese als eine der vielen denkbaren Definitionsmöglichkeiten der Demokratie aufzufassen: "... one of the meanings is destinctly political, for it denotes a mode of government, a specified practice in selecting officials and regulating their conduct as officials."(11)

In der Tat kann so ein Element der Demokratie beschrieben werden: Eine Demokratie wird dadurch ausgezeichnet, daß die Führerauslese durch die Öffentlichkeit erfolgt. Die politischen Führer rekrutieren sich nicht, wie im Zeitalter des Konstitutionalismus, aus einer fest formierten Elite in einem internen, geheimen Verfahren, sondern vor den Augen des Volkes, weil sie vom Vertrauen des Volkes getragen werden müssen.

Max Weber hat sich schon im Jahre 1918 mit dem Problem der Führerauslese in der parlamentarischen Demokratie auseinandergesetzt.(13) Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die Führerauslese dort zumindest nicht schlechter funktioniere als etwa in der konstitutionellen Monarchie. Zwar liege es im Wesen der Massendemokratie daß sich primär nicht der stille, sachliche Arbeiter als Führer emp-

---

11 Vgl. hierzu eingehend Winfried Steffani, Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, Politische Vierteljahresschrift, 1960, S. 153 ff.

12 John Dewey, The public und it's problems, 1927, S. 82.

13 Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1918, S. 105 ff.

fiehlt, sondern der redegewandte Kämpfer, der auch über demagogische Fähigkeiten verfügt. "Die Bedeutung der modernen Massendemokratie ist: daß der politische Führer nicht mehr auf Grund der Anerkennung seiner Bewährung im Kreise einer Honoratiorenschicht zum Kandidaten proklamiert, dann kraft seines Hervortretens im Parlament zum Führer wird, sondern daß er das Vertrauen und den Glauben der Massen an sich und also seine Macht mit m a s s e n demagogischen Mitteln gewinnt."(14) Diese Bevorzugung des Demagogen wird indessen nach Webers Auffassung in der Demokratie in entscheidender Weise gemildert: "Der zu öffentlicher Macht gelangende Politiker und zumal der Parteiführer ist ... der Beleuchtung durch die Kritik der Feinde und Konkurrenten in der Presse ausgesetzt und kann sich da auf verlassen, daß im Kampf gegen ihn die Motive und Mittel, welche seinen Aufstieg bedingten, rücksichtslos ans Licht gezogen werden. Nüchterne Beobachtung dürfte also ergeben, daß die Auslese innerhalb der Parteidemagogie, auf die Dauer und aufs Ganze gesehen, keineswegs nach unbrauchbareren Merkmalen erfolgt als hinter den verschlossenen Türen der Bürokratie."(15)

Diese Beurteilung Max Webers trifft nach wie vor zu. In der modernen parlamentarischen Demokratie erweist sich die Führerauslese als eine wichtige Aufgabe des Parlaments. Diese Aufgabe fiel ihm automatisch mit der Übernahme der Kreationsfunktion zu. Die Regierung wird jetzt nicht mehr vom Souverän aus einem bestimmten gesellschaftlich abgeschlossenen Kreis gebildet, sondern vom Parlament und damit aus Persönlichkeiten, die sich im Parlament ausgezeichnet haben. Auch wenn der Regierungschef und seine Minister rechtlich keine Parlamentsmitglieder zu sein brauchen, werden sie doch in der Regel aus der Mitte des Parlaments gewählt. Ausnahmen werden meistens nur dann gemacht, wenn, wie etwa bei der Regierungsbildung der Großen Koalition, Persönlichkeiten zur Verfügung stehen, die sich als Mitglieder von Landesregierungen oder, seltener, von Landesparlamenten eine größere Anhängerschaft erworben haben.

Dabei werden gerade im Parlament vielfältige Kontrollmechanismen wirksam, die einer zu wilden Demagogie Grenzen setzen. Zum einen verhindert der Konkurrenzkampf der Parteien und zum anderen die Kontrolle durch die Presse einen Abfall in die niveaulose Demagogie.

Der entscheidende Vorteil der Führerauslese durch die Öffentlichkeit ist die Unmöglichkeit einer Günstlingswirtschaft. Persönliche "Beziehungen" und "Verbindungen" mögen in der parteienstaatlichen Demokratie vielleicht ausreichen, um einen Kandidaten über die Landesliste ins Parlament zu bringen. Wenn es aber darum geht, in die Spitzengruppe vorzustoßen, ist der Kandidat auf sich allein gestellt. Die Öffentlichkeit erfüllt deshalb bei der Führerauslese eine hervorragend positive Rolle.

Diese allgemeine Bedeutung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen für die Führerauslese muß gleichzeitig unter dem Aspekt

---

14 Max Weber, aaO., S. 114
15 Max Weber, aaO., S. 111.

des Verhältnisses Regierung - Opposition gesehen werden.

Dabei ist wieder die schon einmal angesprochene Rolle zu bedenken, die eine Führernatur als "Wahllokomotive" im Wahlkampf hat. Die Chance einer Partei im Wahlkampf steht und fällt mit der Persönlichkeit, die sie der Wählerschaft als den zukünftigen Regierungschef vorschlagen kann. Die Bedeutung einer "Wahllokomotive" für den Wahlkampf ist hinlänglich bekannt. Es ist inzwischen Allgemeingut, daß nichts eine Partei dem Wahlsieg näher bringt, als eine populäre Führerpersönlichkeit. Breite Schichten der Wählerschaft identifizieren den Spitzenkandidaten mit der Partei. Dies erfolgt natürlich nicht zuletzt auch deshalb, weil dadurch eine Kenntnisnahme und Auseinandersetzung mit dem Programm der Partei überflüssig wird.

Eine Persönlichkeit, die nicht in der Lage ist, komplizierte Sachverhalte zu vereinfachen und volkstümlich zu formulieren, scheidet als "Wahllokomotive" von vornherein aus, weil sie den Zugang zum breiten Volk nicht findet.

Die Regierungsmannschaft, insbesondere der Bundeskanzler, als die von den Regierungsparteien präsentierten Führer, sind weithin bekannt. Der Name des Kanzlers und seine Bilder erscheinen nahezu jeden Tag in Funk und Presse. Mitglieder der Regierung haben häufig die Gelegenheit, im Fernsehen und im Rundfunk unmittelbar zum Volk zu reden, um ihm die Regierungspolitik zu erläutern.

Die von der Opposition aufgebauten Führer können sich dagegn in sichtbarer Weise vor allem in den öffentlichen Plenarsitzungen hervortun.(16) Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen wird auch aus diesem Grund ein Hauptanliegen der Opposition darstellen.

Die Regierungsparteien sind daran interessiert, Gelegenheit zur Präsentierung ihrer Führer in der öffentlichen Plenardebatte zu finden. Ihnen geht es vor allem auch darum, Nachwuchskräfte herauszustellen, um dem Volk zu zeigen, daß die Regierung auch bei einem neuerlichen Wahlsieg nicht in der bisherigen, u. U. überalterten Zusammensetzung fortgeführt werden muß.

Somit ist der parlamentarische Schaukampf vor der Öffentlichkeit ein unerläßlicher Prüfstein für die Fähigkeiten politischer Nachwuchskräfte, das Vertrauen des Volks zu erwerben. Sie erweist sich aber auch, darauf hat Max Weber hingewiesen, als wichtiges Korrektiv gegenüber den demagogischen Tendenzen der politischen Führer.

---

16 Auch insoweit gilt jedoch für die Bundesrepublik die Modifizierung daß die Opposition ihre Führer auch als Regierungsmitglieder der Länder aufbauen kann.

d. Die Bedeutung der Öffentlichkeit für die Regierungsparteien und die einzelnen Abgeordneten

Wenn bis jetzt in erster Linie das Interesse der Oppositionsparteien an der parlamentarischen Öffentlichkeit hervorgehoben worden ist, bedarf dies insoweit einer Ergänzung, als auch die Regierungsparteien legitimerweise daran interessiert sind, sich selbst in der Öffentlichkeit darzustellen.

Besonders im Falle von Koalitionsregierungen bietet die parlamentarische Tribüne den die Regierung tragenden Parteien die Gelegenheit, ihr eigenes Image herauszustellen. Vor allem die kleinere Partei gerät leicht in die Gefahr, ihr "Profil" zu verlieren und in den Augen der Wähler als - im Grunde genommen überflüssiger - Appendix der Regierung zu erscheinen. Sie ist deshalb genötigt, die "Opposition in der Regierung" zu stellen. Die Debatten im Plenum gestatten es ihr, eine gewisse Akzentuierung gegenüber der scheinbar uniformen Regierungsmannschaft zum Ausdruck zu bringen. Selbst im Falle der absoluten Mehrheit einer Partei liefert für diese die Öffentlichkeit der Verhandlungen noch ein notwendiges Vehikel für die Präsentation des Programms und von Führungsnachwuchskräften.

Anzuführen ist auch der gar nicht so seltene Fall, daß einzelne Abgeordnete - sei es der Regierungs- oder der Oppositionsparteien - eine Parteilinie mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können und die Fraktionsdisziplin nicht mehr achtend, offen gegen ihre Partei rebellieren. Gerade der Bundestag weist in seiner kurzen Geschichte eine größere Zahl von Abgeordneten auf, man muß nur an Thomas Dehler oder Gustav Heinemann erinnern, die ihre höchstpersönliche Gewissensentscheidung in der öffentlichen Debatte allein auf sich gestellt vorbrachten. Freilich können auch solche Abgeordnetenpersönlichkeiten nicht hoffen, durch ihre Reden ihre eigenen Fraktionskollegen oder gar andere Fraktionen umzustimmen. Was ihnen in der Fraktionssitzung nicht gelang, wird ihnen auch in der Plenardebatte nicht gelingen, da die Fraktionen mit Rücksicht auf die Wähler nach außen ein geschlossenes Bild abgeben wollen. Rebellen müssen also unmittelbar auf das Volk rekurrieren, wenn sie die Parteioligarchie beeindrucken wollen.(17) Für potentielle Rebellen ist mithin die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, durch die sie das Volk unmittelbar in die politische Auseinandersetzung einbeziehen können, von elementarer Wichtigkeit.

Während es nicht allzuoft vorkommt, daß Abgeordnete in der öffentlichen Debatte gegen ihre Partei auftreten, wird es häufiger vorkommen, daß Abgeordnete sich einem von der Fraktion beschlossenen Votum nicht anschließen können. Wird diese Entscheidung von

---

17 Vgl. hierzu Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, 31f. Er weist darauf hin, daß die "bloße Existenz der Parlamentstribüne und die Möglichkeit Gesichtspunkte zu vertreten, die von der offiziellen Parteilinie abweichen", die innerparteiliche Diskussion und den parteiinternen Kampf um die Führungspositionen vorantreiben könne.

einer weniger einflußreichen Abgeordnetenpersönlichkeit getroffen, wird er sie, darauf weist Grewe hin, nur dann in die Tat umsetzen, wenn die Möglichkeit geheimer Abstimmung besteht. Grewe zitiert aus einem Gespräch mit einem Abgeordneten: "Auf die Frage, welcher Abstimmungsmodus am besten eine sachliche und unabhängige Entscheidung des Abgeordneten gewährleiste", antwortete dieser: "das komme darauf an, ob die Abgeordneten mehr die Parteiführung oder den Wähler fürchteten."(18)

Die geheime Abstimmung vermag also unter den gewandelten Bedingungen des modernen Parlamentarismus die Eigenverantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber dem Parteiapparat zu verstärken.(19)

Otto Küster will darüberhinaus der Regierung das Recht zugestehen, geheime Abstimmungen im Parlament zu verlangen. "Wer an persönliche Einsicht glaubt und an die wenigstens gelegentliche Überzeugungskraft der Gründe und der appellierenden Sorge von Männern, die die Verantwortung des Regierens tragen, der wird diesen Männern in der Tat die Befugnis geben, geheime Abstimmung zu verlangen, weil diese Befugnis ihrer Wirkung nach die Chance darstellt, unabhängig von der Parteistrategie, die nur allzuleicht der Losung verfällt dieser Regierung keinen Paragraphen - unabhängig davon für ein sachlich notwendiges und einleuchtendes Gesetz auch oppositionelle Stimmen zu gewinnen."(20)

Die Berechtigung dieser weitgehenden Forderung Küsters mag hier dahingestellt bleiben.

An dieser Stelle kann jedoch bereits die Feststellung getroffen werden, daß Art. 42 Abs. 1 GG geheime Abstimmungen nicht verbietet. Ihre Rechtfertigung findet diese Interpretation in Art. 38 GG, der insoweit als Gegengewicht gegen Art. 21 GG mobilisiert werden muß. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten ist, obgleich sie einem die Repräsentativverfassung schlechthin kennzeichnenden Grundsatz entspricht, im modernen Parlamentarismus ohnehin auf ein Minimum reduziert. Deshalb muß das Gebot der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen dort zurücktreten, wo es darum geht, wenigstens die Rudimente dieser Unabhängigkeit zu erhalten. Dies ist erst recht vertretbar, nachdem die Öffentlichkeit nur noch in geringem Umfang

---

18 Wilhelm Grewe, Fraktionszwang und geheime Abstimmung, AöR 36 N. F. (1949), S. 469f.

19 Neuere Vorgänge zeigen, daß geheime Abstimmungen die Unabhängigkeit der Abgeordneten auch gegen unmittelbare Pressionen von seiten der Öffentlichkeit schützen können. Als Beispiel könnten etwa die Versuche von Parteiorganisationen angeführt werden, Abgeordnete durch Drohungen, sie nicht mehr aufzustellen, zu einer bestimmten Stimmabgabe zu nötigen.

20 Otto Küster, AöR 36 N. F. (1949), S. 399.

zur Transparenz der Willensbildung des Parlaments beiträgt.(21) Insoweit ist also eine Umkehrung der Rechtslage eingetreten, wie sie einst in der konstitutionellen Monarchie bestand.

---

21 Dies entspricht der herrschenden Meinung; vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Anm. 5 zu Art. 42; von Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Anm. III 4 zu Art. 42; Hamann, Grundgesetz, B 1 zu Art. 42 (S. 282); Seifert-Geeb, Bundesrecht, Abs. 1 der Erläuterungen zu Art. 42.

III. Kapitel

Der Funktionswandel der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen als Grundlage der Kritik am Parlamentarismus

1. Die Kritik Carl Schmitts

a. Öffentlichkeit und Diskussion als Grundvoraussetzung des Parlamentarismus

Die Bestandsaufnahme des Parlamentarismus unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Öffentlichkeit hat uns gezeigt, daß das Institut in der parteienstaatlichen Demokratie seine Funktionen nicht mehr in der überkommenen Form erfüllen kann.

Vermittelte einst die Öffentlichkeit die Kommunikation zwischen räsonnierendem Publikum und Parlament, geht diese Funktion im modernen Staat "auf solche Institutionen über, die sich, wie die Verbände aus der Privatsphäre, oder, wie die Parteien, aus der Öffentlichkeit heraus gebildet haben und nun Machtausvollzug und Machtausgleich im Zusammenspiel mit dem Staatsapparat intern betreiben."(1) Das Volk wurde durch die Verbände und Parteien mediatisiert.

Erst recht erfüllt das Institut nicht mehr die ihm zugeschriebene Aufgabe, Vehikel der Wahrheit zu sein. Denn "widerstreitende Interessen lassen sich nicht durch Diskussion auflösen."(2) An die Stelle rationaler, allein am objektiv feststellbaren "Gemeinwohl" orientierter Diskussion ist das Aushandeln von Kompromissen in einem ständigen Kampf der Interessenverbände untereinander getreten.

Stattdessen führt die Öffentlichkeit zu einer Umgestaltung des Plenums zu einer "öffentlichen Tribüne, auf der vor dem ganzen Volk, das durch Rundfunk und Fernsehen in besonderer Weise an dieser Öffentlichkeit teilnimmt, die Regierung und die sie stützenden Parteien ihre Politik dem Volke darlegen und verteidigen, die Opposition aber diese Politik in der gleichen Öffentlichkeit angreift und ihre Alternativpolitik entwickelt."(3) Dabei ist es durchaus möglich, daß die "Reden zum Fenster hinaus" die Sachzusammenhänge eher verschleiern als erhellen.(4)

Aus diesem Sachverhalt schließt Carl Schmitt, einer der prominentesten Kritiker des Parlamentarismus der Weimarer Zeit, daß diese Staatsform schlechthin obsolet geworden sei. Maßstab für diese Kritik

---

1 Habermas, Strukturwandel, aaO., S. 195.
2 Friesenhahn, aaO., S. 25.
3 Friesenhahn, aaO., S. 31.
4 Erich Fechner, Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, S. 23, Anm. 29.

Schmitts ist eine Verabsolutierung des liberalen Parlaments.

Schmitt kommt unter Berufung auf den liberalen Idealtypus des Parlaments zu dem Ergebnis, daß es allein "Öffentlichkeit und Diskussion" seien, die den Parlamentarismus schlechthin rechtfertigen. "In der Mitte zwischen dem Volk, d. h. den Methoden einer unmittelbaren Demokratie und der Regierung, d. h. einer auf Militär und Beamtentum gestützten Staatsgewalt, beruht die Überlegenheit des bürgerlichen Parlaments darauf, daß es der Platz einer vernünftigen Diskussion ist. Der monarchische Absolutismus ist boße Macht und Befehl, Willkür und Despotismus, die unmittelbare Demokratie ist die Herrschaft einer von Leidenschaften und Interessen getriebenen Masse... Zwischen beiden und über beiden steht als die wahre Mitte das in öffentlicher Diskussion die vernünftige Wahrheit und die gerechte Norm findende Parlament."(5) Wo diese Prinzipien zur leeren Formalität geworden seien, wie in der modernen Massendemokratie, habe der Parlamentarismus seine Rechtfertigung verloren. "Wird das Parlament aus einer Institution von evidenter Wahrheit zu einem bloß praktisch-technischen Mittel, so braucht nur in irgendeinem Verfahren, nicht einmal notwendigerweise durch eine offen sich exponierende Diktatur, via facti gezeigt werden, daß es auch anders geht, und das Parlament ist dann erledigt."(6) Cäsarismen und Diktaturen mögen zwar nach Carl Schmitt antiliberal sein, sie sind aber nicht von vorneherein undemokratisch: "Wenn aus praktischen und technischen Gründen statt des Volkes Vertrauensleute des Volkes (i.e. die Repräsentanten) entscheiden, kann ja auch im Namen desselben Volkes ein einziger Vertrauensmann entscheiden, und die Argumentation würde, ohne aufzuhören, demokratisch zu sein, einen antiparlamentarischen Cäsarismus rechtfertigen."(7)

Gegenüber dieser Argumentationsweise müsse nur deshalb dem Parlamentarismus der Vorzug gegeben werden, weil er "dynamisch-dialektisch"(8) vorgehe, d. h. in der öffentlichen Diskussion verschiedener Meinungen zu einem richtigen Ergebnis gelangt. Als Kronzeuge führt Carl Schmitt den französischen Liberalen François Guizot an.(9)

Unser eigener Befund bestätigt die historischen Beobachtungen Carl Schmitts. In der Tat kann man Öffentlichkeit und Diskussion als wesentliche Grundprinzipien des idealtypischen Parlaments proklamieren. Die dialektische Diskussion im Parlament fördert für die

---

5 Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 315.
6 Geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus, S. 13.
7 Geistesgeschichtliche Lage, S. 42.
8 Geistesgeschichtliche Lage, S. 43, unter Berufung auf Smend.
9 Guizot, Histoire des origines, Bd. II, S. 14: C'est c que fait le système rprésentativ 1. par la discussion qui oblige les pouvoirs à chercher en commun la vérité; 2. par la publicité qui met les pouvoirs occupés de cette recherche sous les yeux des citoyens; 3. par la liberté de la presse qui provoque les citoyens eux-mêmes à chercher la verité et à la dire au pouvoir.

Liberalen die "Wahrheit" nur zutage, sofern sie öffentlich geführt wird. Die Öffentlichkeit sichert die personellen und sachlichen Voraussetzungen - nämlich die Übereinstimmung mit der "wahren" öffentlichen Meinung - für eine fruchtbare Diskussion, die das richtige und wahre Ergebnis zutage fördert. Die Feststellung Carl Schmitts, daß der Glaube an die Diskussion nur ein Anwendungsfall des "allgemeinen liberalen Prinzips" ist, charakterisiert diesen Sachverhalt mit höchster Prägnanz: "Gewöhnlich erörtert man nur die ökonomische Schlußfolgerung (der Liberalen), daß aus der freien wirtschaftlichen Konkurrenz privater Individuen, aus Vertragsfreiheit, Handelsfreiheit, Gewerbefreiheit die soziale Harmonie der Interessen und der größtmögliche Reichtum sich von selbst ergeben... Es ist durchaus dasselbe, daß aus dem freien Kampf der Meinungen die Wahrheit entsteht, als die aus dem Wettbewerb von selbst sich ergebende Harmonie."(10) Diese Vorstellung finde sich auch im Prinzip der Gewaltenteilung wieder, das auf das Parlament insofern übertragen worden sei, als auch dort die aufeinanderprallenden Meinungen eine Balance herstellen sollen. Die liberale Denkweise schaffe überall eine Vielheit, "um in einem System von Vermittlungen ein aus immanenter Dynamik sich ergebendes Gleichgewicht an die Stelle einer absoluten Einheit zu setzen."(11)

Dieser Erklärung für den Glauben der Liberalen an die Kraft der Diskussion können wir zustimmen.

Auch wenn Schmitt als eine der Wurzeln für die Verherrlichung der Öffentlichkeit den Pendelschlag gegen die arcana der absoluten Fürsten anführt, finden wir dies durch die Diffamierung der "geheimen Staatspraktiken" etwa bei Kant bestätigt, der diesen Erscheinungen die Öffentlichkeit als Remedur entgegensetzt.(12)

Die Konfrontierung des parlamentarischen Gesetzes als absolute Wahrheit mit der Willkür der arcana ist in der Tat nur dann einsichtig, wenn der Vorgang der Gesetzgebung von Anfang an der Öffentlichkeit unterliegt, d. h. alle Beweggründe und Meinungen in der öffentlichen Diskussion gegeneinander abgewogen werden.

---

10 Geistesgeschichtliche Lage, S. 45f.
11 Geistesgeschichtliche Lage, S. 51.
12 Siehe hierzu oben, S. 36. In der Definition der arcana durch Schmitt kommt zum Ausdruck, daß er damit dasselbe meint, wie Kant; vgl. Die Diktatur, 3. Aufl., 1964, S. 14f.: "Arcana rei publicae sind im Gegensatz zu den nach außen hervortretenden Motiven die inneren Triebkräfte des Staates. Das sind nach der Auffassung der damaligen Zeit nicht irgendwelche überpersönliche soziale und wirtschaftliche Kräfte, sondern der Motor der Weltgeschichte ist die Berechnung des Fürsten und seines geheimen Staatsrats, der wohlüberlegte Plan der Regierenden, die sich und den Staat zu erhalten suchen, wobei die Macht der Regierenden, öffentliches Wohl und öffentliche Sicherheit und Ordnung natürlich ein und dasselbe sind."

b. Die Öffentlichkeit als essential der Repräsentation

Schmitt nimmt zur Begründung seiner Ablehnung des modernen Parlamentarismus nicht nur Bezug auf das idealtypische Parlament des Konstitutionalismus. Er lehrt darüberhinaus, daß sich die Öffentlichkeit auch aus dem Wesen der Repräsentation schlechthin ergebe. Schmitt kommt zu diesem Ergebnis auf Grund einer abstrakten, im Rahmen einer allgemeinen Staatslehre abgehandelten Untersuchung der Repräsentation als politisches Formprinzip.

aa. Die Grundformen des Staates

Schmitt glaubt, die herkömmlicherweise unterschiedenen Staatsformen der Demokratie, der Aristokratie und der Monarchie auf zwei Grundprinzipien zurückführen zu können, die er als "Identität" und "Repräsentation" kennzeichnet. Jeder Staat beruht auf einer Mischung dieser Grundprinzipien. Rein verwirklicht finden sich diese Prinzipien in keiner Staatsform. Der Charakter einer Staatsform wird deshalb dadurch geprägt, daß das eine oder das andere Prinzip überwiegt. Während die Demokratie in erster Linie auf dem Prinzip der Identität basiert, ist Grundprinzip der Monarchie die Repräsentation. Was haben wir unter diesen Prinzipien zu verstehen?

Wenn Schmitt die Grundbausteine der Staatsformen darlegen will, muß er zunächst definieren, was Inhalt dieser Form ist: Der Staat. "Staat ist ein bestimmter Status eines Volkes und zwar der Status 'politischer Einheit'."(13)

Schmitt spricht also etwas lediglich ideell Existierendes als Staat an: Politische Einheit. Nun ist freilich, wenn wir Schmitt richtig verstehen, nicht schon jedes Volk als solches eine politische Einheit. Diese ist ein Zustand eines Volkes, der erreicht und gehalten werden muß; Gestaltungsmittel zur Herstellung dieser Einheit und ihrer Sichtbarmachung ist die Staatsform. Ist das Volk "schon in seiner unmittelbaren Gegebenheit - kraft einer starken und bewußten Gleichartigkeit, infolge fester natürlicher Grenzen oder aus irgendwelchen anderen Gründen - politisch aktionsfähig, dann ist es als realgegenwärtige Größe mit sich selbst eine politische Einheit."(14) (Identität) Die Begründung hierfür liefert der Satz, daß es keinen Staat ohne Volk gibt und deshalb bei (aktionsfähigem) Zusammensein des Volkes der Staat, die dem Volke übergeordnete politische Einheit sichtbar vorhanden ist.(15)

Das entgegengesetzte Prinzip geht davon aus, daß die politische Einheit des Volkes als solche niemals vorhanden sein kann und daher immer durch Menschen persönlich vertreten werden muß, um existent zu werden (Repräsentation). Die absolute Monarchie beruht auf dem

---

13 Verfassungslehre, S. 205.
14 Verfassungslehre, S. 205.
15 Vgl. neben Verfassungslehre, aaO., die Zusammenfassung von Schmitt in Geistesgeschichtliche Lage, Anm. 3 auf S. 43f.

Prinzip der absoluten Repräsentation: Sie beruht auf dem Gedanken, daß die politische Einheit erst durch persönliche Repräsentation hergestellt wird. In dem Satz "l'état, c'est moi" kommt die Vorstellung zum Ausdruck, daß der Monarch - und nur er (nicht etwa das Volk) - die politische Einheit verkörpern könne.

bb. Die Affinität der Demokratie zur Identität

Es ist leicht verständlich, daß das vorgeführte Prinzip der Identität real niemals durchgeführt werden kann. Denn selbst wenn sich - etwa in einem Zwergstaat - das ganze Volk versammeln könnte, stellte dieseöVersammlung nicht den Staat, die politische Einheit dar, da diese "über eine räumlich zusammengebrachte Versammlung und über den Augenblick der Versammlung erhaben ist."(16) Wenn es sonach keine Staatsform gibt, die das Prinzip der Identität rein durchführt, so beruht doch die Demokratie vor allem auf dem Prinzip der Identität und seiner Anerkennung: Der "Identität von Herrschenden und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Identität von Subjekt und Objekt staatlicher Autorität, Identität des Volkes mit seiner Repräsentation im Parlament, Identität von Staat und jeweils abstimmendem Volk, Identität von Staat und Gesetz, letztlich Identität des Quantitativen (ziffernmäßige Mehrheit oder Einstimmigkeit) mit dem Qualitativen (Richtigkeit des Gesetzes)."(17)

cc. Repräsentation und Öffentlichkeit

Von größerem Interesse für unser Thema ist nach dieser Grundlegung die Lehre Schmitts, daß es auch keine Staatsform gibt, die das Prinzip der Repräsentation rein durchführt. Erscheint uns dies zunächst angesichts der Erscheinungsform der absoluten Monarchie als zweifelhaft, so führt Schmitt als Begründung an: Eine reine Durchführung des Formprinzips der Repräsentation unter Ignorierung des Volks "ist schon deshalb unmöglich, weil es keine Repräsentation ohne Öffentlichkeit, keine Öffentlichkeit ohne Repräsentation gibt."(18) Dieser Satz ergibt sich aus der Definition des "Begriffs" der Repräsentation: "Repräsentation heißt, ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar machen und vergegenwärtigen."(19) D. h. Repräsentation kann nur gegenüber jemandem stattfinden. Es muß ein Subjekt vorhanden sein, dem sichtbar gemacht wird. Dieses Subjekt ist das Volk. Volk ist jedoch "ein Begriff des öffentlichen Rechts. Volk existiert nur in der Sphäre der Publizität."(19)

Wir verstehen nun den Gedankengang. Repräsentation setzt notwendigerweise Öffentlichkeit voraus - diese ist das wahrnehmende Subjekt demgegenüber der Staat sichtbar gemacht wird. Da Öffentlichkeit aber

---

16 Verfassungslehre, S. 206.
17 Geistesgeschichtliche Lage, S. 35.
18 Verfassungslehre, S. 208; ebenso Emil Gerber, Begriff der Repräsentation, S. 9f.
19 Geistesgeschichtliche Lage, S. 22.

vom Volk gebildet wird, gibt es niemals reine, vom Volk abstrahierte Repräsentation.

Diese Betrachtungsweise wäre freilich zu formal, als daß Schmitt bei ihr stehen bliebe. So schreibt er: "Etwas Totes, etwas Minderwertiges oder Wertloses, etwas Niedriges kann nicht repräsentiert werden. Ihm fehlt die gesteigerte Art Sein, die einer Heraushebung in das öffentliche Sein, einer Existenz, fähig ist. Worte wie Größe, Hoheit, Majestät, Ruhm, Würde und Ehre suchen diese Besonderheit gesteigerten und repräsentationsfähigen Seins zu treffen. Was nur Privatsache und nur privaten Interessen dient, kann wohl vertreten werden, es kann seine Agenten, Anwälte und Exponenten finden, aber es wird nicht in einem spezifischen Sinne repräsentiert."(20)

Wir treffen hier wieder auf die materielle Unterscheidung zwischen "privat" und "öffentlich", zwischen Privatmann und Staatsbürger.(21)

dd. Das Parlament als Repräsentativorgan

Schmitt hat diese Folgerungen auf das Parlament übertragen: Da das Parlament Repräsentant der Politischen Einheit ist (22), und Repräsentation Öffentlichkeit voraussetzt, ergibt sich daraus zwingend das Gebot der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen. So heißt es: "Ein Parlament hat nur so lange repräsentativen Charakter, als man glaubt, daß seine eigentliche Tätigkeit in der Öffentlichkeit liege. Geheime Sitzungen, geheime Abmachungen und Beratungen irgendwelcher Komitees können sehr bedeutungsvoll und wichtig sein, aber niemals einen repräsentativen Charakter haben. Sobald sich die Überzeugung durchsetzt, daß im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit das, was sich öffentlich abspielt, nur eine leere Formalität geworden ist und die Entscheidungen außerhalb dieser Öffentlichkeit fallen, kann das Parlament vielleicht noch manche nützlichen Funktionen ausüben, aber es ist eben nicht mehr Repräsentant der politischen Einheit des Volkes."(23)

2. Die Auseinandersetzung mit Carl Schmitt

a. Die rechtshistorische Kritik

Schmitt setzt u. E. die Schwerpunkte falsch, wenn er die Prinzipien der Öffentlichkeit und Diskussion allein auf den Rationalismus der

---

20 Verfassungslehre, S. 210.

21 Vgl. hierzu neben Rudolf Smend, oben S. 6, Anm. 4 Helmut Plessner, Das Problem der Öffentlichkeit, S. 6.

22 Wobei Schmitt freilich immer wieder betont, daß Parlamentarismus und Demokratie auf gegensätzlichen Prinzipien beruhen (vgl. Geistesgeschichtliche Lage, S. 13 ff.) und eine Demokratie ohne Parlamentarismus denkbar sei (Geistesgeschichtliche Lage, S. 41).

23 Verfassungslehre, S. 208.

Liberalen zurückführt.(1)

Als primäre Aufgabe der Öffentlichkeit muß vielmehr ihre demokratische Funktion genannt werden, d. h. die ihr zugeschriebene Fähigkeit, eine permanente Kommunikation mit der öffentlichen Meinung zu gewährleisten. Daß diese permanente Kommunikation zwischen Parlament und öffentlicher Meinung zugleich die glückliche Folge hatte, daß die Gesetze "wahr" waren und die ratio selbst verkörperten, hing mit dem Glauben der Liberalen an eine funktionierende, integrierte Öffentlichkeit zusammen, die nicht durch Interessengegensätze aufgespalten ist. Das Hauptanliegen der Liberalen war die permanente Mitbestimmung durch das Volk, d. h. bei den Liberalen durch die gebildeten und besitzenden Bürger. Wenn sie behaupteten, die permanente Mitwirkung verbürge gleichzeitig die Richtigkeit und Wahrheit der Gesetze, ist dies auf ihren nur geistesgeschichtlichen Rationalismus, auch auf den Pendelschlag gegen die Arkanpolitik, wie Schmitt feststellt, zurückzuführen. Nicht zuletzt erscheint diese Vorstellung auch als ein bloßes politisches Argument, das das Hauptanliegen: Selbstverwaltung der eigenen Angelegenheit, schmackhaft machen sollte.

Darüberhinaus ist gegen Carl Schmitt ins Feld zu führen, daß er die für die Liberalen eminent wichtige Einordnung des Parlaments in ein System der Gewaltenteilung und -hemmung und in diesem Zusammenhang die Kontrollfunktion des Parlaments unberücksichtigt ließ. Das Parlament war für die Liberalen vor allem auch ein technisches Mittel zur Institutionalisierung der Gewaltenteilung. "Die Gewaltenteilung ist in ihrem innersten Wesen eine Verfassung des Gleichgewichts. Diese Gleichgewicht herzustellen, ist eine Hauptaufgabe der Repräsentativverfassung"(2) heißt es bei Zachariae. Ein Parlament, eine Mehrzahl von Persönlichkeiten, kann die Kontrollaufgabe, die in einem solchen System der Gewaltenteilung der Legislative zugewiesen ist, zumindest effektiver ausüben als ein Einzelner. Cäsaren, die sich die Machtkompetenzen teilen, können sich leicht verständigen und die Mitwirkung des Volkes ein für allemal ausschließen. Wenn Schmitt die Funktion des Parlaments als technischen Mittels der Durchführung der Gewaltenteilung (3) nicht genügend berücksichtigt, beruht seine Argumentation auf einem radikal-demokratischen Mißverständnis der Repräsentativverfassung nicht nur der Liberalen: Die Liberalen nannten "Demokratie" und "Rechtsstaatlichkeit" stets in einem Atemzug. Die Ablehnung des Parlamentarismus schlechthin auf Grund seines Gestaltwandels beruht wohl nicht zuletzt auch auf der Unterschätzung der Funktion des Parlaments in einem System der Gewaltenteilung.

---

1 Diese Einseitigkeit kritisiert auch Richard Thoma in seiner Besprechung der Schrift "Zur geistesgeschichtlichen Lage" im Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, Bd. 53 (1925), 214.

2 K. S. Zachariae, Vierzig Bücher vom Staat, Bd. III, S. 210f.

3 Loewenstein bezeichnet die "Technik der Repräsentation" als Vorbedingung der Verteilung politischer Macht über mehrere Organe; Verfassungslehre, S. 36.

b. Die Verhaftung am historischen Idealtypus

Der entscheidende Ansatzpunkt einer Kritik an der Lehre Carl Schmitts ist die von ihm vorgenommene Verabsolutierung einer geschichtlichen, im Grunde genommen sogar bloß geistesgeschichtlichen Erscheinungsform des Parlaments zum Idealtypus schlechthin. Er sieht deshalb nicht die Möglichkeit, daß etwa die ursprüngliche Funktion der Publizität der Parlamentsverhandlungen, die Kommunikation zwischen Parlament und Volk herzustellen, auf andere Institutionen übergegangen sein könnte. Hier ist insbesondere an die Parteien und Verbände, auch an die Presse zu denken.

Es ist das große Verdiebst Carl Schmitts, geistesgeschichtliche Zusammenhänge aufgedeckt zu haben, ohne deren Kenntnis ein echtes Verständnis des modernen Parlamentarismus nicht denkbar ist. Wenn er jedoch den historischen Typus zum Idealtypus schlechthin setzt und an ihm die Erscheinungsform des modernen Parlamentarismus mißt, vernachlässigt er den dynamischen Charakter jeder politischen - erst recht der demokratischen - Verfassung. Demgegenüber ist mit Richard Thoma festzustellen, daß "jede Institution lebend sich entwickelt und Zweckmetamorphosen und Strukturwandlungen durchmacht."(4)

Maßstab für die Würdigung dieser "Strukturwandlungen" insbesondere auch des Parlamentarismus kann nicht ihre Konformität mit irgendeinem historischen oder abstrakten Idealtypus sein, sondern allein ihre Qualifizierung als "demokratische" und "rechtsstaatliche" Staatsform. Oberstes Gestaltungsprinzip muß hierbei die Sicherung der Menschenwürde sein.

Wenn eine Veränderung der zu regelnden gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen zu Strukturwandlungen des Parlamentarismus führt, ändert sich auch der Bedeutungsgehalt rechtlicher Einzelinstitute, z. B. das der Publizität der Parlamentsverhandlungen. Aufgabe des Verfassungsjuristen ist es, die neue Bedeutung herauszuarbeiten und systematisch neu einzuordnen. Dabei liefert uns die historische Betrachtungsweise unverzichtbare Hinweise; zumindest liefert sie den Ansatzpunkt, von dem die Neuinterpretation auszugehen hat. Solange aber die tradierten Grundsätze nicht in Bezug zu den Normen gesetzt werden, die neue Entwicklungen rechtlich fixieren, tut sich nicht nur eine unerträgliche Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit auf, sondern es wird darüberhinaus der objektive, aus dem Systemzusammenhang zu nehmende Sinn einer Verfassungsnorm nicht mehr getroffen.

---

4 Richard Thoma, aaO. S. 214. (So sei es z. B. nicht richtig, daß das Parlament keine schöpferische öffentliche Diskussion mehr leiste. Die Verlagerung der schöpferischen Diskussionen in die Fraktionen stelle lediglich einen Strukturwandel dar. Die öffentlichen Diskussionen im Plenum bedeuteten jedoch nach wie vor etwas für die Meinungsbildung außerhalb des Parlaments.)

c. Die Abstraktheit des Repräsentationsbegriffs

Ebenso verhält es sich mit dem Versuch Carl Schmitts, eine abstrakt konstruierte Repräsentativverfassung als zeitlos gültig herauszukristallisieren und an ihr die realen Verhältnisse zu messen.

An einem solchen Maß gemessen, wird jede praktizierte Verfassung zu verurteilen sein, weil jede Verfassung lebend sich fortentwickelt. Alleingültiger Maßstab kann deshalb wiederum nur die Tauglichkeit einer Entwicklungsstufe für die Verwirklichung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sein.

Deshalb hilft uns auch die Kritik z. B. von Friedrich Glum und Gerhard Leibholz, die ebenso wie Carl Schmitt das "Wesen" der Repräsentation unabhängig von einer konkreten Verfassung untersuchen, nicht weiter.

Glum wirft Schmitt (u. E. zu Recht) vor, den Begriff des "öffentlichen" nicht scharf genug von dem des "öffentlich-rechtlichen" zu trennen.(5) Die Repräsentation bewege sich zwar stets auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, müsse aber nicht wesensnotwendig in der Öffentlichkeit stattfinden.

Auch Gerhard Leibholz kommt zu dem Ergebnis, daß die Repräsentation als solche keine Öffentlichkeit voraussetze, wenngleich eine Repräsentation häufig gegenüber einem Adressaten, etwa gegenüber dem Volk erfolge. Leibholz nimmt also insoweit eine Zwischenstellung ein, als er der Repräsentation eine Tendenz zur Öffentlichkeit zuspricht, sie aber nicht als begriffsnotwendig ansieht.(6) Das Parlament verdankt nach Leibholz seine repräsentative Stellung und damit seinen personalen Wert und seine Würde allein dem verwirklichten Prinzip der Volkssouveränität.(7)

Es erübrigt sich für uns, im einzelnen auf diesen Streit einzugehen, weil es u. E. für unser Thema unfruchtbar ist, wenn die Diskussion lediglich um den Begriff der Repräsentation als "Wesensbegriff" geführt wird, der unabhängig von einer konkreten Verfassung untersucht wird. Es kann für uns nicht um einen Wesensbegriff gehen, der "von der politischen Wirklichkeit nicht jeweils mit einem beliebigen Inhalt gefüllt werden kann."(8)

Wir folgen demgegenüber der Meinung Martin Draths, daß der Begriff der "Repräsentation einen Idealtypus darstellt, der zwar in voller und deshalb gegenüber der Wirklichkeit gesteigerter Reinheit wissenschaftlich gedacht, aber nicht ebenso rein ideal erfüllt werden

---

5 Friedrich Glum, Der französische und der deutsche Reichswirtschaftsrat, S. 29.
6 Gerhard Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 40f.
7 Leibholz, aaO., S. 41.
8 Leibholz, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 279.

kann, der überhaupt nichts Fixiertes, sondern etwas Offenes ist, offen für viele Modalitäten und Substanzen. Denn der Idealtypus "Volksrepräsentation" ist aus der Funktion der Repräsentation, nicht aus einer bestimmten Substanz gebildet, die sich zeitlich wandelt."(9/10)

Im übrigen ist es auch Carl Schmitt nicht gelungen, durch seine theoretische Argumentationsweise aus dem "Wesen" der Repräsentation allein schlüssig nachzuweisen, wie die Öffentlichkeit der Verhandlungen qualitativ und quantitativ bemessen sein muß, um den Anforderungen des Wesensbegriffs zu genügen. Diese Frage beantwortet im Grunde genommen auch Carl Schmitt unter Bezugnahme auf eine konkrete historische Erscheinungsform der Repräsentativverfassung - nämlich der liberalen Ideologie, die für uns nicht mehr maßgeblich ist. Ohne diese Bezugnahme wird nicht einsichtig, warum es zur Erfüllung des Wesensbegriffs nicht genügen soll, daß lediglich die Beschlußfassung öffentlich vonstatten geht, was ja im modernen Parlamentarismus ebenfalls gewährleistet ist. Denn nach der dargestellten Argumentation Schmitts müßte dies ja genügen, um eine Repräsentation der Politischen Einheit gegenüber dem Volk zu gewährleisten.

Unsere Aufgabe, die Bestimmung der Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im modernen Parlamentarismus ist dementsprechend nur durch eine Einordnung des Instituts in den Parlamentarismus des Grundgesetzes zu lösen.

Wir müssen davon ausgehen, daß die "Formenwelt des bürgerlichen Rechtsstaat im Sinne Carl Schmitts"(11) die Gegenwart nicht mehr erfaßt: Man kann das Parlament als Repräsentationsorgan des 19. Jhdts. nicht mit dem Parlamentarismus des 20. Jhdts. vergleichen oder gar

---

9 Martin Drath, Die Entwicklung der Volksrepräsentation, abgedruckt in dem Sammelband "Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung", S. 260 ff. (S. 288).

10 Zur Kritik an der Methode Leibholz' und damit auch Schmitts vgl. daneben Arnold Köttgen, Besprechung von G. Leibholz "Das Wesen der Repräsentation, abgedruckt in demselben Sammelband (Anm. 9), S. 74 ff. (S. 76 ff.).

11 Lerche, Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, DÖV 1961, S. 491.

ersteres zum Maßstab eines idealen Parlaments schlechthin setzen. (12)

12 Vgl. auch Ulrich Scheuner, Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1957, S. 634: "Jede Verfassung ist ein lebendiges System, das nie stillsteht, sondern in Organisation und geistiger Substanz immer in Fluß ist. Der grundlegende Fehler des rechtskonstruktiven Positivismus in der deutschen Staatsrechtslehre seit etwa 1880 war es, dies Element des Politischen und diese Bewegung aus ihrer Sicht zu verbannan und diese damit starr und schließlich unzureichend zu machen. Das System des Grundgesetzes zeigt bereits manche Ansätze der Fortbildung, teils an Stellen, wo ein falsches politisches Kalkül vorlag, teils aber infolge einer weiterreichenden Verlagerung sozialer Kräfte. Damit werden Fragen aufgeworfen, denen gegenüber ein richtiger Standpunkt freilich nur von einer modernen Theorie der Demokratie her zu gewinnen ist. Das Parlament aus öffentlichen Diskussionen zu rechtfertigen, heißt eine zeitgebundene Phase der liberalen Theorie, vorzüglich Frankreichs für maßgeblich halten, während die Institution ihre viel tiefreichenderen Wurzeln im englischen Boden hat. Aus seiner Funktion des Ausgleichs der Kräfte und der Kontrolle, aus dem Gedanken, daß durch das Parlament die Wünsche des ganzen Volkes sprechen (Burke), fließt die Bedeutung und Legitimation der Volksvertretung, so sehr im Wandel der Zeiten auch Erscheinung und Funktionsbild des Parlaments sich verändert haben."

2. Teil

IV. Kapitel

Die Legalisierung des Funktionswandels aus Art. 21 GG in Verbindung mit Art. 68 GG

1. Art. 42 Abs. 1 GG im Spannungsverhältnis zwischen Art. 38 GG und Art. 21 GG

In den Normen des Grundgesetzes, die unseren Parlamentarismus formen, hat sich die parlamentarische Praxis, wie sie sich in den letzten 200 Jahren entwickelt hat, nicht in ihrer ganzen Konsequenz niedergeschlagen.

In widersprüchlicher Weise enthält das GG einerseits in den Art. 38 ff. alle eine Repräsentativverfassung im herkömmlichen Sinne konstituierenden Normen, andererseits enthält es in Art. 21 GG eine Anerkennung der Parteien. Art. 68 GG ist Ausdruck des plebiszitären Elements in unserer Verfassung, weil er dem Volk über die Parteien einen mehr oder weniger direkten Einfluß auf die Bestellung der Regierung einräumt.

Mit Art. 21 GG haben die Verfassungsgeber endlich die Konsequenzen aus der Entwicklung zum Parteienstaat gezogen, ohne jedoch gleichzeitig auf die Normierung der Unabhängigkeit der Abgeordneten und auf die sonstigen Merkmale einer Repräsentativverfassung im klassischen Sinne zu verzichten. Damit ist ein "Spannungsverhältnis" zwischen Art. 21 GG einerseits und den Art. Art. 38, 42, 46 GG, die vor allem die Wesensmerkmale der Repräsentativverfassung im herkömmlichen Sinne beschreiben, entstanden, das in vielen Fällen unüberbrückbar ist.

Dieses Spannungsverhältnis wird vom Bundesverfassungsgericht in seiner ganzen Tragweite angesprochen, wenn es ausführt: "Diese beiden Vorschriften (i. e. Art. 21 und Art. 38 GG) lassen sich schwer miteinander in Einklang bringen; auf der einen Seite erscheinen die Parteien als hauptsächliche Träger der Willensbildung des Volkes, auf der anderen Seite soll aber der Abgeordnete, der doch in aller Regel über eine Partei sein Mandat erhält, als Vertreter des Gesamtvolks und nicht als Repräsentant seiner Partei gesehen werden. Der Gegensatz verliert freilich an theoretischer Schärfe, wenn man sich vergegenwärtigt, daß es sich bei Art. 38 GG um einen Satz aus dem gesicherten ideologischen Bestand des Verfassungsrechts der liberalen Demokratie handelt, den der Verfassungsgeber als herkömmlich und daher unbedenklich übernommen hat, ohne daß ihm die prinzipielle Unvereinbarkeit mit Art. 21 GG voll deutlich geworden wäre."(1)

---

1 BVerfGE 2, 72.

Auch der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen wurde mehr oder weniger bewußt die Stellung zugewiesen, die sie in der liberalen Vorstellungswelt hatte. Dort stand sie, wie wir wissen, auf einer Ebene mit der Unabhängigkeit der Abgeordneten und ihrer Redefreiheit, die durch Immunität und Indemnität geschützt wurden.

Die gegenwärtig herrschende Interpretation des Art. 42 GG steht denn auch größtenteils auf dem Boden der historischen Überlieferung. Nur von daher finden wir Zugang zu der Meinung, die Öffentlichkeit begründe lediglich die freie Zugänglichkeit für jedermann und das Recht der freien Berichterstattung. Aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebe sich jedoch kein unmittelbares Recht der Presse auf Direktübertragungen der Debatten durch Rundfunk und Fernsehen.(2) Eine Modifizierung der ursprünglichen Bedeutung wird nur insoweit vorgenommen, als angenommen wird, Art. 42 GG verbiete geheime Abstimmungen nicht. Auch wir sind zu dieser Auffassung gelangt.

Auch die topoi, die mancherorts zum Zwecke einer teleologischen Interpretation des Instituts angeführt werden, sind noch geprägt von dem liberalen Denken. Besonders signifikant hierfür erscheinen uns die Ausführungen von Karl Peschel, die noch von der idealistischen Vorstellung eines im echten Sinne öffentlich debattierenden Parlaments getragen sind.(3)

Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen diene einer sachlichen Aufklärung über das "Für und Wider politischer Entscheidungen und gesetzgeberischer Beschlüsse."(4) Das Austragen eines Meinungsstreits in Grundsatzfragen vor der Öffentlichkeit sei geeignet, "vorgefaßte Ansichten zu erschüttern, gegenüber der in Schlagworten beliebten terrible simplification die komplexe Wirklichkeit bloßzulegen und die Enge eines Gruppendenkens zu sprengen."(4) Peschel fährt fort: "Echter Parlamentarismus lebt von der Diskussion, vom Gespräch. Das Parlament ist die Stätte, wo eine Überzeugung in voller Schärfe kundgetan und an einer anderen gemessen, wo ständig der Satz befolgt wird, daß auch die andere Seite zu hören ist."(4) Wir treffen hier wieder auf die Idealvorstellung vom Parlament, die Carl Schmitt so prägnant gekennzeichnet hat; eine Vorstellung, die zumindest in dieser Absolutheit heute nicht mehr zur Rechtfertigung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen herangezogen werden kann, weil sie auf Voraussetzungen aufbaut, die mit dem Aufkommen der Massendemokratie obsolet geworden sind.

---

2 h. M., vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Anm. 4 zu Art. 42; von Mangoldt - Klein, Anm. III 2 zu Art. 42; Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Anm. 2a zu Art. 42.

3 Karl Peschel, Die Publizität der Verhandlungen des Deutschen Bundestags in Das Parlament, Jg. 1955, Nr. 15 vom 13. April 1955, S. 7.

4 Peschel, aaO.

Demgegenüber ist es unsere Auffassung, daß das Institut der Publizität der Parlamentsverhandlungen in das dialektische Verhältnis zwischen Art. 38 GG einerseits und Art. 21 GG, der die Entwicklung zum Parteienstaat, sowie Art. 68 GG, der die Entwicklung zum Parlamentarismus im technischen Sinne dokumentiert, hineingestellt werden muß. D. h., bei der Interpretation des Art. 42 Abs. 1 GG muß von der traditionellen einseitigen Betrachtungsweise als "essential" einer Repräsentativverfassung im klassischen Sinne abgegangen und versucht werden, seine vielleicht ebenso bedeutsame Funktion im parteienstaatlichen Parlamentarismus neu zu bestimmen.

Grundlage dieser Interpretation ist mithin nicht etwa die bloße Anerkennung der "normativen Kraft des Faktischen". Sie findet vielmehr ihre Rechtfertigung in Art. Art. 68 und 21 GG.

Eine solche Betrachtungsweise führt uns zu der Ausgangsthese, daß der im II. Kapitel dargestellte Funktionswandel der Publizität der Parlamentsverhandlungen zu einem publizistischen Instrument der Parteien, der Abgeordneten und der Regierung nicht nur faktischer Natur ist, sondern geltendes Recht darstellt.

2. Das Prinzip der Chancengleichheit zwischen den Parteien

Ausgangspunkt für die Erhärtung dieser These muß die Erkenntnis sein, daß die Demokratie des Grundgesetzes u. a. als die Herrschaft der Mehrheitspartei definiert werden kann, wobei die Minderheitsparteien jederzeit die Chance haben müssen, zur Mehrheitspartei zu werden.(5)

Eine 1. Folgerung hieraus ist die Chancengleichheit von Regierungs- und Oppositionsparteien im Wahlkampf.(6)

Die Publizität der Parlamentsverhandlungen erscheint uns als eines der verfassungsrechtlichen Institute, die diese Chancengleichheit realisieren. Sie gestattet es nämlich - zumindest allen im Bundestag vertretenen Parteien - in gleichem Maße dem Volk ihre Programme und ihre Führer darzustellen. Gerade dies ist jedoch die Kernforderung jeder Demokratie, daß nicht die Regierungspartei den Staat durch eine Monopolisierung der Kommunikationsmedien "pachtet" und der Opposition damit keinerlei Chancen einräumt, aus den nächsten Wahlen als Sieger hervorzugehen. D. h. die Publizität der Parlamentsverhandlungen, die

---

5 Vgl. hierzu die scharfsinnigen Feststellungen von Carl Schmitt in Legalität und Legitimität, 1932, Kapitel "Legalität und gleiche Chance politischer Machtgewinnung.", S. 30 ff.

6 Hierzu eingehend Christian Jülich, Chancengleichheit der politischen Parteien, 1966, S. 63 ff. Vor allem S. 76: "Chancengleichheit der politischen Parteien ist ein notwendiges Bestandteil, d. h. ein Strukturelement der parteienstaatlichen Demokratie. Da unser Staatswesen - nicht erst durch Art. 21 GG - auf Grund der faktischen Existenz und Bedeutung der politischen Parteien und dem Bekenntnis zur Demokratie (Art. 20 I GG) eine Parteiendemokratie ist, gehört die Chancengleichheit zu ihren von der Bestandsgarantie des Art. 79 III GG erfaßten Elementen." Vgl. auch BVerfGE 1/208 (255).

"Reden zum Fenster hinaus" ermöglicht, ist ein unerläßlicher Faktor des "permanenten Wahlkampfs", der wiederum eine Grundvoraussetzung des "permanenten Kontakts" der Parteien mit dem Volk darstellt. Schon hieraus ergibt sich die Folgerung, daß das Parlament auch als Schaubühne akzeptiert werden muß.

Dies bedeutet in der Folge auch, daß wir unsere obige These noch erweitern und hinzufügen müssen, daß die Öffentlichkeit der Verhandlungen das Recht der Parteien nicht nur auf freie Berichterstattung durch die Druckerpresse, sondern auch auf jederzeitige freie Direktübertragung der Debatten durch Rundfunk und Fernsehen beinhaltet.

Nur bei Direktübertragungen können die Parteien ihre Führer und ihre Konzeptionen unmittelbar dem Volk präsentieren und so für ihre publicity sorgen. Aus diesem Grund wäre es rechtswidrig, wenn der Präsident oder der Ältestenrat des Bundestags Direktübertragungen öffentlicher Bundestagssitzungen untersagte. Die Träger der genannten Medien bedürfen auch keiner besonderen Erlaubnis, die Debatten direkt übertragen zu dürfen. Es muß freilich in ihrem freien Belieben stehen, welche Debatten sie übertragen wollen und welche nicht. Diese Rechtsauffassung wird im übrigen durch die Überlegung gestützt, daß nur bei dieser Rechtslage, parteipolitische Überlegungen bei der Erteilung oder Versagung einer Erlaubnis von vorneherein ausgeschlossen sind.

Das Gebot der Chancengleichheit bezieht sich auf die Wahlen zum Bundestag. D. h. sie bezieht sich auf die Möglichkeit der Selbstdarstellung vor dem Wähler. Der Wähler erhält durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, die durch die Möglichkeit der Direktübertragungen erweitert wird, die Möglichkeit der Information über die Politik der Parteien und über die gewählten Abgeordneten.

Weiter erhält der Wähler die Möglichkeit der Kontrolle über die rhetorischen Fähigkeiten der Abgeordneten. Dabei muß man sich jedoch darüber im klaren sein, daß sich diese Kontrolle im Grunde genommen nur auf die prominenten Abgeordneten erstreckt, die als Exponenten ihrer Partei die Parteimeinung darzulegen haben. Das sind in der Regel diejenigen Parteimitglieder, die als Anwärter auf Regierungsposten popularisiert werden sollen. Diese beschränkten Kontrollmöglichkeiten über die unbekannten Abgeordneten rührt daher, daß der Staatsbürger durch die Übertragungen - hierin ist Helga Haftendorn zuzustimmen - "nicht an der Arbeit der von ihm gewählten Vertretung"(7) teilnehmen kann. Diese wird in den Ausschüssen und Fraktionssitzungen geleistet, wo der "stumme Abgeordnete" der Plenardebatte, der zudem u. U. nur selten anwesend ist, unbeobachtet von der Öffentlichkeit einen Bienenfleiß entwickeln und die Tätigkeit des Parlaments befruchten kann. Es ist auch nicht zu leugnen, daß hier die große Gefahr von Fernsehübertragungen liegt: Daß sich der Zuschauer enttäuscht von der Institution des Parlaments überhaupt abwendet,

---

7 Helga Haftendorn, Die politische Funktion der Parlamentsberichterstattung, Sonderdruck aus Publizistik, 6. Jg. 1961, Heft 5/6, S. 17.

wenn er zeitungslesende oder schlafende Abgeordnete sieht, die demonstrativ "weghören", wenn ein Vertreter der anderen Partei spricht oder, wenn er zuhört, ständig bemüht ist, den Redner durch Zwischenrufe aus dem Konzept zu bringen. Spricht dagegen ein Vertreter der eigenen Partei, hört der Abgeordnete ebenso demonstrativ zu und rührt bei jeder guten Formulierung die Hände, um Beifall zu spenden.

Wenn diese Erscheinungen, die sich zwanglos in unser Bild vom Parlament einordnen (8), eine Entfremdung zwischen Wähler und Abgeordneten herbeizuführen geeignet sind, liegt dies daran, daß der Strukturwandel des Parlamentarismus und damit der im Plenum geführten Debatte noch nicht genügend ins allgemeine Bewußtsein gedrungen ist. Nicht zuletzt wird auch in der politischen Bildungsarbeit dieser Strukturwandel noch nicht genügend zur Kenntnis genommen. (9)

Staatsrechtlich ergibt sich u. E. desungeachtet die Zulässigkeit von Fernseh- und Rundfunkübertragungen aus Art. 42 i. V. m. Art. 21 und Art. 68 GG.

Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen wird von uns dem "plebiszitären Element" zugeordnet, das unsere Verfassungsordnung über die Art. 21 und 68 GG enthält. "Die Öffentlichkeit, die einmal den parlamentarischen Verhandlungen ihren besonderen Glanz vermittelt hat, erhält so einen zusätzlichen plebiszitären Charakter, der dem spezifischen Integrationsprozess der parteienstaatlichen Demokratie angepaßt ist."(10) Wir müssen uns immer wieder daran erinnern, daß im System des Grundgesetzes - anders als im Konstitutionalismus - das Volk durch die Wahlen im Grunde genommen mit der Repräsentativversammlung Parlament auch die Regierung wählt. Von der Zahl der kandidierenden Parteien hängt es ab, welchen Einfluß das Volk auf die Regierungsbildung hat. Im Zweiparteiensystem jedenfalls wird der Regierungschef de facto vom Volk gewählt. Von diesem (real)plebiszitären Element (11) in unserer Verfassung muß notwendigerweise auch

---

8 Was nicht bedeutet, daß diese Erscheinungen in vollem Umfang gut geheißen werden können. Das Parlament muß sich stets seiner Aufgabe bewußt bleiben, die "im Prozess der politischen Willensbildung notwendige Institution des Parlaments dem Volke nahezubringen." (Helga Haftendorn, aaO. S. 17)

9 Vgl. hierzu Alois Andiels Bemerkungen über die Notwendigkeit einer Revidierung des Diskussionsbegriffs in der politischen Bildungsarbeit; Parlament und Diskussion, Kulturarbeit 1957, S. 81 ff.

10 Leibholz, Wesen der Repräsentation, S. 227.

11 Vgl. hierzu die Zusammenfassung bei Leibholz, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, 1952, S. 16 ff.

das Institut der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen beeinflußt werden.(12)

Dabei erfüllt die Publizität der Verhandlungen auch bei gewandeltem Grundverständnis eine entscheidende demokratische Funktion, die nur dann richtig gewürdigt werden kann, wenn man Demokratie vor allem auch als eine "Herrschaftsausübung durch eine zu alternativer Regierung und Führung tendierender Kombination konkurrierender politischer Gruppen im Auftrage und unter Kontrolle des Volkes"(13) versteht. Die Öffentlichkeit ermöglicht einerseits dem Wähler im Hinblick auf die von ihm zu treffende Wahl die nötigen Informationen über die zur Wahl stehenden Parteien und deren Führer. Daneben zwingt sie die Parteien, die ja ihrem Wesen nach danach streben, an die Macht zu kommen, im Hinblick auf die nächsten Wahlen den Kontakt mit der Wählerschaft nicht verlorengehen zu lassen. Darauf ist noch im einzelnen einzugehen.

Diese Zuordnung des Instituts zum "permanenten Wahlkampf" befähigt es aber auch zur Erfüllung seiner rechtsstaatlichen Funktionen, weil es die Effizienz und Aktivität der Kontrolltätigkeit gegenüber der Regierung zwar nicht mehr des Parlaments in seiner Gesamtheit, aber der Opposition fördert. Die Öffentlichkeit beflügelt die Opposition, alle Fehler aufzugreifen und Alternativen zu entwickeln, weil sie so bei den nächsten Wahlen einen Stimmenzuwachs zu verzeichnen hofft.

3. Die öffentlichen Parlamentsverhandlungen als Plattform der Regierung

Aus demselben Grundgedanken ergibt sich auch die Anerkennung der öffentlichen Plenarsitzung des Parlaments als Plattform der Kommunikation der Regierung mit dem Volk.

Indem die Regierung gegenüber dem Parlament ihre Regierungserklärungen abgibt, spricht sie über die Repräsentativversammlung zum Volk und versucht, diesem seine Politik verständlich zu machen und es hinter sich zu bringen. Da das Parlament verfassungsrechtlich nach wie vor das Volk in seiner Gänze repräsentiert, kommt diesen Erklärungen vor dem Parlament ein besonderes politisches Gewicht zu. Deshalb dient die parlamentarische Öffentlichkeit oftmals auch dazu, für

---

12 Diese "Umfunktionierung" bejaht neben den bereits zitierten Autoren ein entschiedener Weise auch Erich Kaufmann, Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, 1950, S. 23: "Die Publizität gehört zum Wesen des Parlaments. Die Reden im Parlament werden ihrem Wesen nach "Aus dem Fenster heraus" gehalten. In den Ausschüssen wird wirklich diskutiert und debattiert; im Plenum wird repräsentiert; darum sollen die Reden in erster Linie repräsentativ sein, d. h. die Redner sollen das Bewußtsein haben, daß sie auf einer politischen Bühne stehen, vor der Öffentlichkeit agieren. Hier wird nicht geredet, um sich gegenseitig zu überzeugen wie in den Ausschüssen, sondern hier soll dargestellt werden, in möglichster Kürze und Prägnanz."

13 Otto Stammer, Politische Soziologie in Gehlen - Schelsky, Soziologie, S. 277 ff. (hier S. 282)

das Verhältnis zum Ausland wichtige Erklärungen abzugeben. Auch diese außenpolitische Dimension des Instituts muß gesehen und akzeptiert werden.

4. Parlament und öffentliche Meinung

a. Die Auffassung Kelsens

Wenn wir bis jetzt die Bedeutung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen nur im Hinblick auf die Wahlen, oder, wenn man den plebiszitären Charakter mehr hervorheben will, die Abstimmungen (14), untersucht haben, haben wir den Prozess der ständigen Kommunikation zwischen Parlament und öffentlicher Meinung zunächst nur indirekt angesprochen. Daß dieser Prozess in Gang kommt, erscheint jedoch auch angesichts des Strukturwandels als Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit einer Legitimierung der "Reden zum Fenster hinaus": Daß die Publizität der Verhandlungen nicht nur einseitig zu einer "Manipulation" der Wählermassen mißbraucht wird, sondern nach wie vor mithilft, eine permanente Wechselwirkung zwischen öffentlicher Meinung und Parlament zu gewährleisten.

Das Parlament ist nicht nur, wie Kelsen meint, ein "spezifisches sozialtechnisches Mittel zur Erzeugung der staatlichen Ordnung."(15) Kelsen bezeichnet den Repräsentationsgedanken als eine bloße "Fiktion der stellvertretenden Willensbildung, durch die der Standpunkt der Volkssouveränität legitimiert werden soll."(16) Die Argumente, die heute gegen den Parlamentarismus vorgebracht würden, beruhten vor allem auf der Beobachtung, "daß der durch das Parlament gebildete Staatswille durchaus nicht der Wille des Volkes sei."(17) Diese Argumentation würde unterlaufen, wenn man erkenne, daß das Repräsentativsystem als entscheidendes Element neben dem der Freiheit durch demokratische Selbstbestimmung, die Ermöglichung der "differenzierenden Arbeitsteilung"(18) durch ein Kollegialorgan enthalte.

Diese Auffassung wird normativ durch Art. 20 Abs. 2 GG widerlegt, der die gesamte Staatsgewalt am Volke orientiert. Aus ihm ergibt sich die Aufgabe für das Parlament, sich permanent demokratisch zu legitimieren. Der Repräsentant und damit das Kollektiv der Repräsentanten dürfen ihre demokratische Legitimation nicht nur aus den periodischen Wahlen beziehen, sondern müssen stets die dem Repräsentativsystem eigene "spezifische Nähe"(19) zum Volk wahren. (20)

Bei der Lösung der Frage, wie diese Nähe konkret zu denken ist, hilft uns zunächst Art. 42 weiter, wenn wir uns an die ursprüngliche

---

14 Leibholz, Wesen der Repräsentation, S. 231.
15 Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 10.
16 Kelsen, aaO., S. 8.
17 Kelsen, aaO., S. 10.
18 Kelsen, aaO., S. 9.
19 Leibholz, Wesen der Repräsentation, S. 38.
20 ebenso Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, 1966, S. 83.

Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen erinnern, die wir in der Sicherung einer permanenten Kommunikation zwischen Parlament und öffentlicher Meinung gesehen haben. Nach wie vor ist aus Art. 42 GG die Intention des Verfassungsgebers herauszulesen, eine ständige Kommunikation zwischen Parlament und Volk aufrechtzuerhalten. Die Verfassungsgeber gingen von dem überkommenen Sinngehalt des Art. 42 GG aus und wollten durch seine Aufnahme erreichen, daß das Parlament eine Volksvertretung im Sinne einer "verfassungsrechtlich organisierten Repräsentation der öffentlichen Meinung"(21) ist.

Wenn wir in diesem Zusammenhang den Begriff der öffentlichen Meinung benutzen, müssen wir ihn freilich so verstehen, wie er bei der Formulierung des Satzes "Das Öffentliche muß öffentlich sein" aufgefaßt worden ist. Das heißt, wir müssen "öffentliche Meinung" von der "gemeinen Meinung", die empirisch feststellbar ist, unterscheiden. (22)

Die öffentliche Meinung, an die wir unter Bezugnahme auf den liberalen Idealtypus denken, hat die Wesensmerkmale "größter Freiheit und Spontaneität, größter faktischer Öffentlichkeit, gegenständlicher Ausrichtung an der Idee des Gemeinwohls, als Raum ständig fließender Auseinandersetzung zwischen Nation und Regierung."(23)

Betrachten wir die eine "klassische" Repräsentativverfassung konstituierenden Artikel unseres Grundgesetzes - und dazu gehört ja auch Art. 42 GG - isoliert für sich, müssen wir annehmen, daß der Verfassungsgeber auf eine dergestalt qualifizierte "öffentliche Meinung" als Grundlage der demokratischen Legitimation rekurriert hat. Ernst Fraenkel hat die Ideologie des Repräsentativsystems in zutreffender Weise aufgedeckt: "Ein idealtypisches repräsentatives Regierungssystem geht von der These eines vorgegebenen und objektiv feststellbaren Gesamtinteressen und der Hypothese aus, daß der Wille des Volkes auf die Förderung des Gesamtinteresses gerichtet sei (Hypothetischer Volkswille).

In der politischen Realität ist ein jedes Repräsentativsystem bestrebt, den Ansichten der Volksmehrheit Rechnung zu tragen, soweit sich dies mit der Förderung des Gemeinwohls in Einklang bringen läßt; in jeder Nichtbeachtung des empirisch feststellbaren Volkswillens erblickt es eine Gefährdung des Gemeinwohls.

Aufgabe einer Repräsentativverfassung ist es somit, die Realisierung des Volkswillens optimal zu ermöglichen mit der Maßgabe, daß bei einer Divergenz zwischen hypothetischem und empirischem Volkswillen dem hypothetischen der Vorzug gebührt."(24)

---

21 Hugo Preuss, Reich und Länder, S. 246.
22 Vgl. hierzu Hennis, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, S. 53 ff.
23 Smend, Zum Problem des Öffentlichen, aaO., S. 19 f.
24 Ernst Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, 1958, S. 5.

Das plebiszitäre Regierungssystem beruht demgegenüber auf dem "empirisch feststellbaren Volkswillen" als Legitimationsgrundlage.(25)

Die Situation der Moderne ist jedoch, wie oben skizziert worden ist, dadurch gekennzeichnet, daß es keine "Öffentlichkeit" als Träger einer so qualifizierten "öffentlichen Meinung" gibt. Es gibt bestenfalls - und das ist Ausdruck sowohl der pluralistischen, in Interessengegensätze aufgespaltenen Gesellschaft, wie der Kompliziertheit der Politik - "öffentliche Meinungen", die von Gruppen und Institutionen formuliert werden, die im Bereich zwischen dem Staat und der Masse des Volkes anzusiedeln sind (Parteien, pressure groups usw.). Alle diese Meinungen enthalten verschiedene Versionen über das Gemeinwohl und geben vor, den einzig richtigen Weg gefunden zu haben.

Damit wird überdeutlich, daß es neuer Kommunikationsformen zwischen Parlament und Volk bedarf, um die Repräsentativversammlung auch unter gewandelten Bedingungen demokratisch legitimieren zu können. Art. 42 GG allein jedenfalls, das dürfte hinreichend nachgewiesen worden sein, vermag den Kontakt nicht mehr herzustellen.

Als Ersatz für diese verlorene Mittlerfunktion der parlamentarischen Öffentlichkeit taucht Art. 21 GG im Gesichtsfeld auf. Darauf ist im Rahmen der Auseinandersetzung mit Habermas einzugehen.

b. Die Auffassung Habermas'

Scharfe Kritik am Funktionswandel der Öffentlichkeit der Verhandlungen wird von dem Soziologen Jürgen Habermas geübt. Während die Öffentlichkeit ursprünglich eine lebendige Wechselwirkung zwischen Parlament und öffentlicher Meinung herstellen sollte, verliefen jetzt die Informations- und Meinungsströme einseitig, ohne daß eine kritische Reaktion der Öffentlichkeit mit Rückwirkung auf das Parlament stattfinde. Habermas spricht hierbei von einer periodisch hergestellten und gemachten, einer "manipulierten" öffentlichen Meinung. "Die Formen der gezielten Meinungslenkung, auf die hier angespielt wird, sind solche, die bewußt vom liberalen Ideal der Öffentlichkeit abweichen."(26) Er sieht keinen Unterschied zwischen der "Öffentlichkeitsarbeit" der Parteien und der der "privaten" Verbände. Beiden ginge es um eine Manipulierung der öffentlichen Meinung.

Mit dem Verfall der politischen Öffentlichkeit wären die Parteien vor der Aufgabe gestanden, "mit Hilfe neuer Methoden die Masse der Staatsbürger - die nicht mehr eigentlich "Bürgerliche" waren - zum Zwecke der Stimmabgabe zu "integrieren"; die Wählerversammlung mit dem Rechenschaftsbericht des lokalen Abgeordneten mußte systematischer Propaganda Platz machen. Jetzt erst entstand überhaupt so etwas wie moderne Propaganda, von Anbeginn mit dem Janusgesicht der Aufklärung und der Lenkung, der Information und der Reklame,

---

25 Fraenkel, aaO., S. 6f.
26 Habermas, aaO., S. 215.

der Pädagogik und der Manipulation ... Als Alternative zur Klassenpartei entstand jene, meist nicht deutlich genug von ihr geschiedene Form einer "Integrationspartei"; sie "erfaßt" die Wähler temporär, ohne an ihre politische Unmündigkeit zu rühren. Heute ist diese Massenpartei der Oberflächenintegration, die damals entstand, zum herrschenden Typ geworden. Für sie ist es entscheidend, wer über die Zwangs- und Erziehungsmittel verfügt, um das Wahlverhalten der Bevölkerung demonstrativ oder manipulativ zu beeinflussen. Die Parteien sind Instrumente der Willensbildung, aber nicht in der Hand des Publikums, sondern derer, die den Parteiapparat bestimmen."(27)

Ähnlich verhalte es sich mit den Verbänden, "deren Öffentlichkeitsarbeit darauf abgestellt ist, das Prestige der eigenen Position zu stärken, ohne die Kompromißmaterie selbst zum Thema einer öffentlichen Diskussion zu machen."(28)

Die Umfunktionierung der parlamentarischen Öffentlichkeit zu einer "Schaubühne" der Parteien ist für Habermas Sinnbild einer Machtschwächung des Parlaments. "Im Maße einer wechselseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft verliert die Öffentlichkeit, und mit ihr die als Staatsorgan etablierte Öffentlichkeit, das Parlament, gewisse Vermittlungsfunktionen. Ein kontinuierlicher Integrationsprozess wird auf andere Weise gesichert, einer Positionsschwächung des Parlaments entspricht eine Stärkung von Transformatoren vom Staat zur Gesellschaft (Verwaltung) und umgekehrt von der Gesellschaft zum Staat (Verbände und Parteien)."(29)

Im Ergebnis stellt Habermas angesichts der Umfunktionierung der Publizität aus einem "Prinzip (von seiten des Publikums gehandhabter) Kritik zu einem Prinzip der (von seiten demonstrierender Instanzen, der Verwaltung und der Verbände, vor allem der Parteien) gesteuerten Integration", die Fragwürdigkeit der Öffentlichkeit der "Öffentlichkeit als Organisationsprinzip der staatlichen Ordnung fest."(30)

c. Die Auseinandersetzung mit Habermas

aa. Grundlagen

Eine Reflexion über die Kritik Habermas' muß davon ausgehen, darin ist ihm von vorneherein rechtzugeben, daß die Verlagerung der politischen Diskussionen und Entscheidungen in die Ausschüsse und im Gefolge die Umwandlung des Plenums zu einer "Schaubühne" Ausdruck des neuen Verhältnisses "der Zuordnung, der gegenseitigen Annäherung, Beeinflußung und Durchdringung"(31) von Staat und Gesellschaft ist, wobei jedoch gleichzeitig beide Bereiche unterscheidbar bleiben. Sie ist Ausdruck "des Vorhandenseins gesellschaftlicher Kräfte, die nicht

---

27 Habermas, aaO., S. 222f.
28 Habermas, aaO., S. 219.
29 Habermas, aaO., S. 216.
30 Habermas, aaO., S. 226.
31 Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S. 14.

nur durch gelegentliche Teilnahme an den allgemeinen Wahlen, sondern ständig bestrebt und auch in der Lage sind, auf die staatlichen Entscheidungen Einfluß zu nehmen."(32) D. h. wir müssen der konstitutionellen Staatstheorie, nach der sich Staat und Gesellschaft dualistisch gegenüberstanden und das Parlament die einzige Institution war, durch die sich die Gesellschaft in den Staat hineinintegrierte, endgültig und mit allen Konsequenzen verabschieden.

Forsthoff hat das neue Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft durch den Begriff der "Osmose" plastisch umschrieben.(33) Dabei ist entscheidend, daß sich nicht die "Gesellschaft als Ganzes", sondern immer nur "partikulare, organisierte gesellschaftliche Kräfte" mittels der "unauffälligen Osmose" zwischen Staat und Gesellschaft auf den Staat Einfluß zu nehmen vermögen.(33) Die Legislative ist einer der bedeutendsten Ansatzpunkte für diese "von außen kommenden Kräfte, politische Stände neuer Art."(34)

Kennzeichnend ist, daß diese neuen "Stände" - damit sind die Interessengruppen angesprochen - bei der Verfolgung ihrer Ziele keine Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl haben, gleichwohl aber durch Propaganda nachzuweisen versuchen, daß das Gemeinwohl gerade die Befriedigung ihrer Interessen verlangt, mithin Öffentlichkeitscharakter beanspruchen.(35)

Gerade aus diesem Phänomen leiten wir die Notwendigkeit ab, die öffentliche parlamentarische Schaubühne anzuerkennen. Wir sehen also darin keine Abwertung des Parlaments. Dies ergibt sich zunächst aus der Betrachtung der Rechtsstellung der Parteien, die das Grundgesetz mit Art. 21 im echten Sinne im Bereich des "Öffentlichen" ansiedelt.

Mit der "Entdeckung des Bereichs des Öffentlichen, der weder staatlich noch privat ist" (36), versucht ein Teil der Staatslehre das gewandelte Verhältnis von Staat und Gesellschaft normativ zu erfassen.

Es geht dabei um die Frage, ob Erscheinungen des gesellschaftlichen Lebens, die in dem fließenden Raum zwischen Staat und Gesellschaft angesiedelt sind, "eine in ihrem Rechtswert gemeinsame Qualifikation eignet."(36) Eine dieser Qualifikationen wäre die Pflicht zur Publizität im Sinne der allgemeinen Zugänglichkeit und Teilnahme.

Es erübrigt sich für uns, im einzelnen auf die Diskussion hierüber einzugehen, welche der in Frage kommenden Institutionen dem Bereich

---

32 Czajka, Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse, S. 109.

33 Ernst Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, S. 18f.

34 Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl. 1958, S. 44.

35 Rüdiger Altmann, Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände in Zeitschrift für Politik, N. F. Band 2 (1955), S. 214 ff.

36 Arndt, NJW 1960, S. 424f.

des Öffentlichen zuzuordnen sind, (37) mit der Folge, daß sie normativ zur Publizität verpflichtet sind. (38) Es erscheint uns jedoch als ausgemacht, daß den Parteien ein Status der Öffentlichkeit zukommt. "Das Wirken der Parteien hat Öffentlichkeitscharakter, weil es sich in Wahrnehmung eines verfassungsmäßigen Auftrages an die Allgemeinheit wendet, und weil sie verfassungsmäßig verpflichtet sind, der Allgemeinheit Einsicht in Kräfte und Vorgänge zu geben, welche dieses Wirken hervorbringen - hier liegt der verfassungsrechtliche Sinn der durch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG begründeten Pflicht zur finanziellen Rechenschaftslegung. Die Stellung der Parteien ist eine öffentliche, weil sie eine verfassungsmäßig aufgegebene Verantwortung für das Ganze wahrzunehmen haben und ihre Verantwortlichkeit bei den Wahlen realisiert werden kann."(39)

Die Realisierbarkeit der "Ausrichtung am allgemeinen Wohl"(40) durch die Wahlen unterscheidet denn auch die politischen Parteien von der Presse und den Verbänden. Sie führt dazu, daß sich die Parteien nicht nur normativ, sondern auch faktisch am Gemeinwohl orientieren müssen. Da die Parteien bestrebt sind, die Wahlen zu gewinnen, d. h. die Regierung zu stellen, müssen sie stets bestrebt sein, gegenüber dem Volk nachzuweisen, das Gemeinwohl am besten zu vertreten. Das Bestreben, die Wahlen zu gewinnen, verbietet es auch, nur bestimmten Interessen prononciert den Vorzug zu geben und sie allein zu vertreten.

Auch die Öffentlichkeitsarbeit der Parteien wird von der der ständischen Berufsorganisationen dadurch unterschieden, daß sie die öffentliche Meinung nicht nur für ganz bestimmte Interessen zu gewinnen versucht, sondern daß sie ihrer Tendenz nach im echten Sinne das Ganze, das "Gesamtwohl" vertreten müssen.

Wir erachten es deshalb auch für richtig, den Parteien eine gewisse Führungsfunktion im Prozess der Meinungsbildung einzuräumen. (Von einer solchen Führungsrolle gingen ja auch die Liberalen im Hinblick auf das Parlament in seiner Gesamtheit aus.) So stimmen wir dem englischen Parlamentarier Lord Wade zu, der aus der Tatsache, "daß diejenigen, die in das Parlament gewählt werden, Repräsentanten und nicht weisungsgebundene Delegierte sind", die Folgerung zieht: "Ihre Aufgabe ist es, sich unter Berücksichtigung aller ihnen bekannten Umstände eine eigene Meinung zu bilden. Es sollte ihre Pflicht sein, die

---

37 Vgl. hierzu vor allem Rüdiger Altmann, Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie, passim; H.J. Arndt, Öffentlichkeit als Staatsersatz, ARSP 1956, S. 242; Zur Frage der Gewerkschaften Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S. 18 ff.; zur Presse, Czajka, Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse, S. 109 ff., Ridder, Art. Meinungsfreiheit in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 255 ff.

38 Arndt, aaO.

39 Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL 17, S. 44; zum Öffentlichkeitscharakter der Parteien vgl. vor allem auch Häberle, Unmittelbare Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz, JuS 1967, S. 73 mit weiteren Nachweisen (Anm. 82).

40 Scheuner, Der Staat und die Verbände, S. 15.

öffentliche Meinung von Zeit zu Zeit zu lenken."(41)

Derselbe Gedanke kommt bei Wilhelm Hennis zum Ausdruck, wenn er schreibt: "Nur indem ein Parlament sich weigert, die gemeine Meinung demoskopischer Ergebnisse, sei es selbst gegen die Regierung auszuspielen oder gegen sich ausspielen zu lassen, kann es seinen repräsentativen Verfassungsrang bewahren. Der Parlamentarismus als Methode repräsentativer Volksvertretung verliert seine Legitimität, wenn sich seine Repräsentanten nicht mehr als klügere, besser informierte und einsichtigere Beurteiler politischer Fragen betrachten, als die Masse des Volkes, das sie andererseits auch als solche respektieren muß."(42)

Auch aus dieser Argumentation ergibt sich für uns die Zulässigkeit einer Erweiterung der Kommunikationsbasis der Parteien durch eine Neuinterpretation des Instituts der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen. Eine "Manipulierung" der Wählermassen erscheint uns dabei zumindest solange als ausgeschlossen, als ein Wettbewerb verschiedener Konzeptionen vom Gemeinwohl herrscht und darüberhinaus eine Korrektur durch die freie Presse stattfindet.

Denn was das Gemeinwohl erfordert, ist nicht mehr absolut feststellbar. Es kann nur noch darum gehen, dem Volk eine Konzeption anzubieten, die die jeweilige Partei als für das Gemeinwohl am förderlichsten ansieht. Entscheidend hierbei ist das "zur Diskussion stellen". Während die Verbände und Interessengruppen im Bereich der staatlichen Willensbildung nur als "lobby" in den Amtsstuben der Bürokratie und in den Ausschüssen wirken können, d. h. im Bereich des Geheimen, müssen die Parteien die in den Parteiorganen, Fraktionen und Ausschüssen intern getroffenen Entscheidungen vor der Öffentlichkeit und damit am Gemeinwohl rechtfertigen, weil über ihnen ständig das Damoklesschwert der nächsten Wahlen schwebt.

So gesehen ist die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen nichts Anderes als Teil der umfassenden Pflicht der Parteien zur Publizität im Sinne allgemeiner Zugänglichkeit: Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen entspricht dem Status der Öffentlichkeit der Parteien. Ihre besondere Stellung als Mittler zwischen Volk und Staat ist es, die eine Erweiterung der Kommunikationsbasis der Parteien durch die Publizität der Parlamentsverhandlungen rechtfertigt.

Das Parlament ist der Ort, wo eine Partei in der Auseinandersetzung mit den anderen Parteien Farbe bekennen und über ihre eigenen Ziele und Vorstellungen Rechenschaft ablegen muß. Sie muß dies stets in werbender Absicht tun, um einen großen Teil des Volkes für sich zu gewinnen. Dies bedeutet jedoch noch nicht eine "Meinungsmanipulation" durch die Parteien. Die Anerkennung der öffentlichen Verhandlungen

---

41 Lord Wade, Das Parlament, die Massenmedien und der einzelne Bürger, in Macht und Ohnmacht der Parlamente, S. 101.

42 Hennis, Meinungsforschung, S. 58; vgl. hierzu auch die grundsätzlichen Ausführungen bei Häberle, aaO., S. 68f. sowie Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 82ff.

des Plenums als Medium der Parteien bedeutet vor allem, wie schon öfters hervorgehoben worden ist, eine Erweiterung der Möglichkeiten für die Parteien, mit den Bürgern in Kontakt zu treten und sie über die von der jeweiligen politischen Partei vertretenen Konzeptionen zu informieren.

bb. Die Rückkoppelung der öffentlichen Meinung mit dem Parlament

Die Kommunikation der Parteien mit dem Volk u. a. über die Publizität der Parlamentsverhandlungen verläuft auch im modernen Parlamentarismus nicht nur einseitig. Die Rückkoppelung der Meinungsströme erfolgt jedoch jetzt vor allem über die Parteien als den hervorragendsten Trägern der "öffentlichen Meinung" im Sinne unserer obigen Definition.

Die parlamentarische Öffentlichkeit ist nur ein Teilstück einer umfassenderen Pflicht der Parteien zur Publizität, die eine ständige, offene Auseinandersetzung mit dem Volk sichern soll. Sie ist Ausfluß der Aufgabe der Parteien, "für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen zu sorgen" (§ 1 Abs. 2 ParteiG).

Im Konstitutionalismus sorgte die Publizität der Parlamentsverhandlungen per se für diese Verbindung. Heute bedarf es der Zwischenschaltung von politischen Parteien, die mithelfen, die öffentliche Meinung zu formulieren. Wir sehen uns hier nichts Anderem als einer Mediatisierung der Masse gegenüber, weil diese als solche nicht mehr in der Lage ist, die Aufgabe, politische Öffentlichkeit herzustellen, zu erfüllen. Die Parteien u. a. sind es, die diese Aufgabe übernommen haben: Die Parteien "haben die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen hervorzubringen oder zu sammeln, sie gestaltend zu formen und geltend zu machen, und zwar im Bereich der Vorformung des politischen Willens wie im Bereich der institutionalisierten staatlichen Willensbildung."(43)

Das Bundesverfassungsgericht hat die Funktion der Parteien, auch zwischen den Wahlen die öffentliche Meinung mit zu formulieren und in der staatlichen Willensbildung zum Ausdruck zu bringen, nicht in allen seinen Konsequenzen honoriert. So billigt es in seinem Urteil über die Parteienfinanzierung (44) den Parteien lediglich eine Erstattung der Wahlkampfkosten zu, da die Parteien in erster Linie "Wahlvorbereitungsorganisationen" seien. Dagegen ließen es die Art. Art. 21 und 20 II GG nicht zu, "den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren."(45) Denn eine freiheitliche Demokratie verlange eine freie, vom Staat nicht reglementierte Meinungsbildung vom Staat zum Volk hin: Dieser "permanente Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mündet ein in den für die Willensbildung im Staat

---

43 Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL 17, S. 25.

44 BVerfGE 20, 56.

45 BVerfGE aaO., Leitsatz 4, Begründung S. 97 ff.

entscheidenden Akt der Parlamentswahlen."(46) Die vornehmliche Aufgabe der Parteien sei es, sich an diesen Wahlen zu beteiligen, die ohne sie nicht durchgeführt werden können.

Zwar wird neben der Herausstellung dieser Hauptaufgabe betont, daß es vor allem die politischen Parteien seien, "die zwischen den Wahlen im Sinn der von ihnen mitgeformten Meinung des Volkes die Entscheidungen der Verfassungsorgane, insbesondere die Beschlüsse der Parlamente beeinflussen, sie wirken auch auf die Bildung des Staatswillens ein."(47) D. h. "über die Parteien ..., deren innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muß, nimmt das Volk auch zwischen den Wahlen Einfluß auf die Entscheidungen der Verfassungsorgane."(47) Das Gericht sieht auch, daß "Willensbildung des Volkes" und "staatliche Willensbildung" auf "vielfältige Weise miteinander verschränkt"(47) sind. Da sich aber in der Demokratie die Willensbildung "vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk vollziehen" (47) müßte, sei es den Staatsorganen "grundsätzlich verwehrt"(47), sich in Bezug auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes zu betätigen.

Hiervon wird jedoch sogleich wieder eine Ausnahme gemacht: "Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozess sind nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können. Zulässig sind danach z. B. die Einwirkungen, die sich aus der verfassungsmäßigen Gestaltung des Wahlrechts auf die Willensbildung des Volkes ergeben können. Weiterhin ist unbedenklich die sogenannte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften, soweit sie - bezogen auf ihre Organtätigkeit der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern."(48) Vor allem der letztere Satz bestätigt unsere Auffassung von der legalen Umfunktionierung der parlamentarischen Öffentlichkeit zu einem Instrument der Parteien.

In der Folge anerkennt das Bundesverfassungsgericht auch die Rolle der Parteien als "Zwischenglieder zwischen den Einzelnen und dem Staat"(49) auch zwischen den Wahlen. Die Parteien "sammeln die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus, formen sie und versuchen, ihnen auch im Bereich der staatlichen Willensbildung, Geltung zu verschaffen."(49) Ebenso üben die politischen Parteien in der modernen Massendemokratie "entscheidenden Einfluß auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus."(50)

---

46 BVerfGE aaO., S. 98.
47 BVerfGE aaO., S. 99.
48 BVerfGE aaO., S. 100.
49 BVerfGE aaO., S. 101 unter Bezugnahme auf BVerfGE 8, 104 (113) sowie Hesse, aaO., S. 23, 25.
50 BVerfGE aaO., S. 101 unter Bezugnahme auf BVerfGE 13, 54 (81).

Gerade wegen dieser Tätigkeit der politischen Parteien wehrt jedoch "das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen" "jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit."(51)

Gegen diesen Satz kann nichts eingewandt werden. Die Folgerung daraus kann jedoch nicht eine Trennung von Wahlkampfkosten und allgemeinen Parteikosten sein. Die Erstattung von Wahlkampfkosten sorgt u. U. genauso für eine "insitutionelle Verfestigung der bestehenden Parteien zu Staatsparteien, wie die Erstattung sämtlicher Kosten. Es erscheint uns demgegenüber allein ein technisches Problem der Formulierung eines Parteiengesetzes und der Kostenerstattung zu sein, wie diese Verfestigung zu vermeiden ist. Wenn dieses Problem nicht bewältigt werden kann, muß jegliche staatliche Finanzierung der Parteien unterbleiben.

Die Kritik von Häberle an dem Urteil liegt auf derselben Ebene.(52) Auch er kritisiert die Unterscheidung zwischen allgemeinen Kosten und Wahlkampfkosten. Häberle moniert zu Recht, daß das Verfassungsgericht im Grunde genommen Staat und Gesellschaft dualistisch gegenüberstellt und die Parteien nicht von vorneherein im Verhältnis Staat - Volk mitdenkt. Das Volk erscheint als geschlossene politische Handlungseinheit, das in der Lage ist, selbständig eine öffentliche Meinung zu bilden. Diese schon oben angegriffene Vorstellung erweist sich in der Massendemokratie als pure Fiktion, die Hermann Heller als "die bedenklichste Verwirrung in der Staatslehre" gekennzeichnet hat. Diese ist "dadurch entstanden, daß sei Rousseau und der Romantik dem Volk als Nation eine Volkspersönlichkeit zugeschrieben und diese sowohl mit Gefühl und Bewußtsein wie auch mit politischem Willen und politischer Handlungsfähigkeit ausgestattet wurde. Das Volk wird damit zu einer apriorischen Willensgemeinschaft und vorgegebener Einheit metaphysiert, die es nirgends ist noch war."(53)

Demgegenüber ist mit Häberle festzustellen, daß "ohne die ständige Mitwirkung der Parteien heute weder Volk noch Staat noch eine Teilnahme des Bürgers am Gemeinleben möglich und denkbar" sind.(54)

Für unser Thema ist dabei der Hinweis Häberles von besonderer Bedeutung, daß in dem komplizierten Verhältnis zwischen Staat und öffentlicher Meinung kein Einbahnverkehr stattfindet. "In den umfassenden, höchst komplexen "Integrationsprozess", der zur öffentlichen Meinung und politischen Willensbildung des Volkes führt, gehen Impulse, die aus dem "gesellschaftlich-politischen" Bereich kommen, ebenso ein, wie er durch Entscheidungen des Staates und Äußerungen und Maßnahmen staatlicher Organe beeinflußt wird."(54)

Dies bedeutet, auch insoweit folgen wir Häberle, daß in die von Art. 20 Abs. 2 GG geforderte Legitimationskette zwischen dem Volk

---

51 BVerfGE aaO., S. 101f. unter Bezugnahme auf Hesse aaO., S. 33.
52 Häberle, aaO., S. 64 ff.
53 Hermann Heller, Allgemeine Staatslehre, S. 162.
54 Häberle, aaO., S. 67.

und den Organen der Staatswillensbildung von vorneherein die Parteien einzubeziehen sind. "Art. 20 Abs. 2 und 21 GG sind unter den Bedingungen heutiger (d. h. parteien-demokratischer) Wirklichkeit schon im Ansatz zusammen zu sehen. Art. 21 ist die Konsequenz des Art. 20 I, II."(54) Dies bedeutet, daß in der Legitimationskette zwischen Parlament und Volk von vorneherein die politischen Parteien als Mittler zu denken sind.(55)

Den Schlußstein in dieser Gedankenkette bildet die Anerkennung der Publizität der Parlamentsverhandlungen als publizistisches Element der Parteien.

cc. Die Rolle der Presse

Thema der Meinungsbildung, an der die Parteien mitwirken, ist das "Gemeinwohl", wie es die jeweiligen Parteien verstehen. Der Konkurrenzkampf der Parteien sorgt dafür, daß mehrere Konzeptionen darüber, was dem Gemeinwohl am ehesten entspreche, auf dem "Markt der Meinungen" vorhanden sind und zum Gegenstand der Diskussion gemacht werden. Der Austragungsort dieser Diskussion hat sich freilich aus dem öffentlichen Parlamentsplenum hinausbewegt. "Die Brennpunkte der Auseinandersetzung sind verlegt, der ganze verfassungsmäßige Lebensprozess ist umgelagert."(56) Die Auseinandersetzung wird jetzt zwischen "Regierung, Parlament, Parteien, Interessengruppen und öffentlicher Meinung"(57) geführt.

---

55 Ute Müller, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, 2. Aufl. 1967, S. 116 unterscheidet bei der Mitwirkung der Parteien an der staatlichen Willensbildung zwischen einer repräsentativen und einer plebiszitären Komponente: "An der plebiszitären Komponente der Staatswillensbildung sind die Parteien beteiligt, soweit das Grundgesetz es ihnen zur Aufgabe gemacht hat, die öffentliche Meinung und den politischen Willen der Mitglieder und Nichtmitglieder auch zwischen den Wahlen den Parlamenten zuzuführen, und soweit sie durch die Präsentation von Kandidaten und Programmen den Wählern die Möglichkeit verschaffen, einen eigenen politischen Willen zu äußern.

Die Parteien sind an der repräsentativen Komponente der Staatswillensbildung beteiligt, soweit es ihre Aufgabe ist, die öffentliche politische Meinungsbildung anzuregen und zu leiten, die Entscheidungen des Volkes durch die Präsentation von Kandidaten und Programmen, sowie den Entscheidungen des Parlaments vorzuformen und durch die Fraktion an den endgültigen Entscheidungen des Parlaments mitzuwirken.

56 Smend, die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl, Festgabe für Karl Bergbohm, 1919, S. 278 ff., hier S. 289.

57 Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, Festgabe für Hans Herzfeld, S. 163 ff., hier S. 289.

In diese Auseinandersetzung ist insbesondere die Presse, worunter wir nicht nur die Druckerpresse, sondern auch Rundfunk, Film und Fernsehen verstehen, als Träger der öffentlichen Meinung eingeschaltet.

Es ist richtig, wenn Habermas ausführt, daß die Presse nicht mehr, wie im Zeitalter des Liberalismus, "das Räsonnement der zum publikum versammelten Privatleute vermittelt und verstärkt"(58), sondern dies umgekehrt erst prägt. Voraussetzung hierfür ist, daß die Presse eigene Meinungen entwickelt, die sie verbreiten kann.

Der Presse kommt somit die doppelte Aufgabe zu, die Meinungen zu entwickeln und sie zu verbreiten. Diese doppelte Aufgabe der Presse wurde vor allem auch im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben. Presse und Rundfunk sind danach unentbehrliche Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung geworden: "Der Rundfunk ist mehr als nur "Medium" der öffentlichen Meinungsbildung, er ist ein eminenter "Faktor" der öffentlichen Meinungsbildung."(59) Dasselbe gilt, wie sich aus dem Zusammenhang ergibt, für die Druckerpresse. Auf Grund dieser Funktion wird inzwischen auch der Presse allgemein eine "öffentliche Aufgabe" zugewiesen, wobei Streit darüber herrscht, welche rechtlichen Folgerungen hieraus gezogen werden müssen."(60)

In den neueren Pressegesetzen hat diese Einstufung der Presse ihren Niederschlag gefunden. So heißt es etwa in § 3 des Pressegesetzes von Baden-Württemberg: "Die Presse erfüllt eine öffentliche Aufgabe, wenn sie in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirkt."

Im Idealfall konkurrieren viele Meinungen innerhalb der Presse, so daß die Parteien, das Parlament und die Regierung einerseits und der Wähler andererseits keiner einheitlichen Pressemeinung gegenüberstehen. Wenn dieser Idealfall gewährleistet ist, (61) aber nur dann, vermag die Presse tatsächlich Repräsentant der Meinungen innerhalb des Volkes zu sein. Sie ist dann - den Parteien ähnlich - "eine der Erscheinungsformen jener repräsentativen Zwischenstufen, die die repräsentativen Funktionen des Staates ergänzen."(62) In diesem Fall ist jene "freie Entfaltung von Meinungen

---

58 Habermas, aaO., S. 207; vgl. hierzu auch Ridder, Art. Meinungsfreiheit aaO., S. 250ff.

59 BVerfGE 12, 205 (260).

60 Vgl. hierzu die Zusammenfassung bei Czajka, aaO., S. 84ff. mit weiteren Nachweisen.

61 Diesen Idealfall auf dem Gebiet der Druckerpresse wiederherzustellen ist u. E. Aufgabe der staatlichen Pressegesetzgebung

62 Marcic, Öffentlichkeit als staatsrechtlicher Begriff, S. 201 Ähnlich Hennis, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, S. 41: Das Volk meint "nur vermittelt durch die repräsentativen Institutionen der öffentlichen Meinung - die Parteien, Presse und die klassischen Institutionen gesellschaftlicher Repräsentanz..."

und Gegenmeinungen mit den Mitteln des Geistes und der Überzeugungskraft" als wesentliches Element der Demokratie gewährleistet.(63)

Wenn wir in den Raum "jener fließenden Auseinandersetzung zwischen Regierung und Nation"(64) die Presse einbeziehen, bereichert sich die Zahl der dargebotenen Meinungen um ein Vielfaches. Die Meinungen von Regierungs- und Oppositionsparteien stehen unter dem ständigen Kreuzfeuer der Presse. Die Parteien sehen sich genötigt, diese von der Presse repräsentierten Meinungen bei ihrer eigenen internen Meinungsbildung zu berücksichtigen. Dies bewirkt wiederum nicht zuletzt der Mechanismus des permanenten Wahlkampfs, der die Parteien dazu zwingt, "dem Volk auf's Maul zu schauen." Dazu gehört die Berücksichtigung der in der Presse geäußerten Meinungen: Da die Presse großen Einfluß auf die Meinungsbildung der Wähler hat, müssen sie bemüht sein, eine "gute Presse" zu haben.

Besonders bedeutsam ist die Rolle der Presse im Hinblick auf ihre Kontrolltätigkeit. (65) Keine Regierung kann es sich leisten, Versäumnisse und Mißwirtschaft, die durch die Presse bekannt gemacht worden sind, nicht abzustellen. Keine Opposition kann es sich leisten, solche Hinweise nicht aufzugreifen. (66)

Die Ursache für den großen Einfluß der Presse liegt in der "Öffentlichkeit" der von ihr geführten Auseinandersetzung mit den von den Parteien u.a. im Parlament geäußerten Ansichten. Jedermann kann alle Zeitungen lesen und den Meinungsstreit verfolgen.

Es ist aber hervorzuheben, daß diese Publizität von der der Parteien im Bundestag gänzlich verschieden ist. Ersterer fehlt das normative Element der verbindlichen Orientierung an der res publica, am Ge-

---

63 Maunz-Dürig, Anm. 36 zu Art. 20.

64 Smend, aaO. (Anm. 56), S. 289.

65 Vgl. hierzu eingehend Haftendorn, aaO., S. 20f. Besonders hervorgehoben wird die Kontrollfunktion der Presse auch bei Marcic, aaO., S. 201 f., der in ihr deshalb eine vierte Gewalt sieht; ebenso Löffler, Der Verfassungsauftrag der Presse, S. 4.

66 Ein gutes Beispiel für die Effektivität der Kontrolle gibt ein Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 26./27. Oktober 1968, S. 8. Danach haben die Angriffe des 2. Deutschen Fernsehens gegen die Verteidigungskraft der Bundeswehr sofort eine Rückwirkung auf das Parlament gezeitigt: "Der sozialdemokratische Abgeordnete Willy Koenen zeigte sich ungehalten über das Schweigen des Kabinetts angesichts solcher Kritik. Er fragte die Bundesregierung, welche Haltung sie zu der im Zweiten Fernsehen angestellten negativen Lagebeurteilung einnehme." Die Regierung ging daraufhin auf den Angriff ein.

meinwohl, (67) weil sie sich nicht dem Volk zur Wahl stellen muß. Wenn also aus der "öffentlichen Aufgabe" der Presse die Pflicht zur Publizität ihrer Organisation abgeleitet wird, (68) kann diese Pflicht keinesfalls durch den Hinweis auf die faktische Publizität der Meinungsäußerung umgangen werden.

cc. Das Menschenbild

Das dargestellte Bild der Verbindung zwischen Parlament und öffentlicher Meinung ging von vornherein von einer Zwischenschaltung von Parteien, Verbänden und nicht zuletzt der Presse zwischen Parlament und Volk aus. Damit sind auch die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers zwischen den Wahlen vorgezeichnet. Effektiv mitwirken kann er nur durch ein Hineingehen in diese Organisationen. Das Recht der Meinungsfreiheit erhält erst im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit seine Bedeutung als Teilnahmerecht. Dadurch wird zugleich deutlich, wo die staatliche Gesetzgebung bei dem Versuch einer durchgängigen Demokratisierung vor allem anzusetzen hat: Jede dieser Institutionen muß demokratisch organisiert sein und jedermann offenstehen, wenn sie ihre Mittlerfunktion zwischen Volk und Parlament, natürlich auch der Regierung in freier Weise wahrnehmen sollen.

Daneben aber ist das vornehmste Teilnahmerecht des Bürgers das der Wahlen. An dieser Stelle muß sich der Verfassungsinterpret zu dem Bild des "mündigen Staatsbürgers" bekennen, wenn er die Sinnhaftigkeit der Repräsentativverfassung des Grundgesetzes bejaht. Er muß davon ausgehen, daß der Wähler von den Informationen, die ihm nicht zuletzt durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen geboten werden, ausnützt und bei der Wahl verwertet, daß er sich also nicht "manipulieren" läßt und alle Informationen in seine Wahl einbezieht. In der Tat liegen "Heil und Unheil nicht in den verfassungsrechtlichen Institutionen, sondern darin, wie das Volk von ihnen Gebrauch zu machen versteht." (69)

Wir legen damit unseren Überlegungen ein Menschenbild zugrunde, von dem auch Art. 1 GG ausgeht. Wenn wir von diesem Axiom abgehen

---

67 Vgl. hierzu Herbert Krüger, Staatslehre, S. 440 ff.; daneben Ellwein-Görlitz, Politische Verhaltenslehre, S. 82: "Wer zur politischen Öffentlichkeit zählt, muß sich notfalls öffentlich verantworten; wer zur publizistischen Öffentlichkeit zählt, braucht sich nicht zu verantworten, die öffentliche Kritik kann allerdings nachteilig für ihn sein."

68 So z.B. Ridder, wenn er die Rechtsstellung der Presse unter Rekurs auf Art. 21 den Parteien gleichstellt, Art. Meinungsfreiheit, aaO., S. 255 ff.

69 Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 13.

und die Hoffnung auf den Menschen ausgeben, können wir jeden Versuch, eine demokratische Verfassung zu praktizieren, einstellen.

Exkurs: Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen?

Die dargestellte Verschiebung der Diskussion vom Parlament auf die Ebene zwischen Regierung, Parlament und Interessenverbänden führt noch nicht dazu, daß alle Beweggründe, von denen etwa ein Gesetzentwurf getragen wird, öffentlich bekannt sind. Insbesondere der Einfluß, den die Lobby über die Ausschüsse auf das Gesetzgebungsverfahren nimmt, wird der Öffentlichkeit nicht bekannt.

Aus diesem Dilemma bietet jedoch die Forderung nach Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen, die im Rahmen von Diskussionen um die Parlamentsreform immer wieder erhoben wird, keinen Ausweg. (1) Der Versuch, die Ausschußsitzungen öffentlich zu gestalten, ist seinem Kern nach restaurativ, weil er an dem überkommenen Bild des Parlaments orientiert ist und versucht, diesen Idealtypus wiederherzustellen. Dies kommt z.B. deutlich in den Worten Reinhold Maiers zum Ausdruck, mit denen er im Landtag seinen Antrag auf Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen begründete: "Im Gegensatz zur Regierung, die theoretisch an und für sich im Stillen wirkt, lebt ein Parlament nur und allein von der Publizität... Ohne die Öffentlichkeit kein Widerhall! Die Öffentlichkeit sind die Bürger, ist der Rundfunk, ist das Fernsehen und die Presse."(2) Wenn er in der Folge - ebenso wie die SPD-Fraktion (3) - die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen beantragt, hofft er, diesen verlorengegangenen Widerhall in der Öffentlichkeit wiederherzustellen.

Dieser Gewinn würde aber mit einem Funktionsverlust der Ausschüsse und damit des Parlaments in seiner Gesamtheit teuer erkauft. Da die Ausschußsitzungen im modernen Parlamentarismus aus den oben dargestellten Gründen ihrem Wesen nach Vertraulichkeit bedürfen, da sie eine Diskussion zwischen den Parteien im alten Sinne gewährleisten sollen, würde ihre Rolle mit Sicherheit von anderen Gremien im vorparlamentarischen Raum - etwa interfraktionellen Ausschüssen - übernommen. In den parlamentarischen Ausschüssen selbst würden im Falle der Öffentlichkeit dieselben Reden zum Fenster hinaus gehalten werden, wie im Plenum. Im Ergebnis könnte also das angestrebte Ziel nicht erreicht, sondern im Gegenteil eine Schwächung der Stellung des Parlaments herbeigeführt werden.(4)

---

1 Auch in der gegenwärtigen Diskussion um die Reform der Arbeit des Bundestags wird diese Forderung wieder aufgenommen.

2 Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, 3. Wahlperiode, S. 5619.

3 aaO. (Anm. 2), S. 5927.

4 Ebenso der Abg. Wurz in der zitierten Debatte, aaO., S. 5615f. Erich Kaufmann, Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, S. 23; Haftendorn, aaO., S. 5; Deneke, Das Parlament als Kollektiv in ZGStW 109 (1953), 525f. Friedrich Schäfer, Der Bundestag, S. 127.

Ansatzpunkt für die Einflußnahme der lobby sind vor allem die Ausschüsse. Mit Einführung der Publizität der Ausschußsitzungen würden die Verbände den politischen Ansatzpunkt sofort verlagern: Dorthin, wo Vertraulichkeit gewährleistet ist. Es liegt auf der Hand, daß damit das Parlament, in dessen Schoß bei der gegenwärtigen Verfassungslage nach wie vor der Interessenausgleich erfolgt, weiter entmachtet würde und damit im Ergebnis einen weiteren Vertrauensschwund beim Volk hinnehmen müßte.

Die politische Realität ist es also, die eine an sich wünschenswerte Ausdehnung der Publizität im Bereich der politischen Willensbildung verhindert.

De lege ferenda erscheint jedoch für die Tätigkeit aller Ausschüsse ein Verfahren empfehlenswert, das z. B. der Sonderausschuß für die Verwaltungsreform des Landtags von Rheinland-Pfalz wegen der politischen Brisanz seines Beratungsgegenstands eingeschlagen hat. Um Verfälschungen der Meinungsäußerungen der Ausschußmitglieder vorzubeugen, und um eine politische Kontrolle der Ausschußtätigkeit sowohl durch den Landtag als auch durch die gesamte Öffentlichkeit zu ermöglichen, wurden alle Sitzungen auf Tonbändern aufgezeichnet, die anschließend unter Verschluß genommen wurden. Der Vorteil dieses Verfahrens ist, daß die Vertraulichkeit der Ausschußsitzungen nicht aufgehoben wird und dennoch im Falle einer ernsthaften politischen Auseinandersetzung über den Inhalt der gehaltenen Reden eine Verifinzierung und Klärung erreicht werden kann. Im Grunde genommen wird also durch dieses Verfahren eine "Öffentlichkeit mit aufschiebender Wirkung" hergestellt, die sich im Ergebnis den liberalen Idealvorstellungen von der Kontrolle durch Öffentlichkeit zumindest annähert.

Ebenso realisierbar erscheint eine Erstreckung der Publizität wenn nicht der Verhandlungen, so doch wenigstens der Zusammensetzung auf solche Organisationen, "die bislang eher von der Öffentlichkeit der anderen leben, als selbst deren Aufsicht unterstehen."(5) Gemeint sind damit jene gesellschaftlichen Organisationen, die in dem Bereich zwischen Staat und Privatmensch, also im Bereich des "Öffentlichen" angesiedelt sind.(6)

---

5 Habermas, aaO., S. 228.

6 Diese Pflicht zur Publizität müßte z. B. die Veröffentlichung von Mitgliederstatistiken, Rechenschaftslegung der Mittel der Interessenverbände, aber auch z. B. die Registrierung ihrer Lobby beim Bundestag in einer öffentlichen Liste umfassen. (Wie es die Bundestagsfraktionen der CDU und SPD z. Zt. planen und wie es in Amerika längst üblich ist; vgl. Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, S. 218.)

V. Kapitel

Die Integrationswirkung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

Eine theoretische Rechtfertigung der Zuordnung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen zu dem durch Art. 21 GG legitimierten Öffentlichkeitsanspruch der Parteien, d.h. der Umfunktionierung des Instituts zu einem Instrument der Parteien, liefert uns auch die Integrationslehre Rudolf Smends.

Bekanntlich propagiert Smend die Wendung zur Geisteswissenschaft als "verstehende Wissenschaft", "als das Gebot der Stunde für Staatstheorie und Staatsrechtslehre." (1) Ein echtes Verständnis des Staates könne nur aufkommen, wenn man ihn im Gegensatz zur rein normativen Betrachtungsweise Kelsens als "soziale Realität" (2) sehe. Wolle man diese Realität verstehen, dürfe man "den Einzelnen, die Gemeinschaft, den objektiven Sinnzusammenhang nicht als isolierte Elemente, Faktoren, Träger oder Gegenstände des geistigen Lebens" auffassen, ..."sondern nur als Momente einer dialektischen Zuordnung, deren Glieder allenfalls einander polar zugeordnet sind." (3)

Demgemäß kann der Staat nicht "räumlich-statisch" gesehen werden. Ausgangspunkt kann weder das Individuum sein, von dem eine kausale Reihe zum Staat geht, noch der Staat als körperliches Gebilde. Es gibt nicht einmal "substantielle Stützpunkte für die Kraftlinien des geistigen und sozialen Lebens. Die Einzelnen sind es nicht, denn zur Beteiligung am geistigen und sozialen Leben werden sie durch die Anregung von der geistigen Gemeinschaft her befähigt, diese kann also nicht von ihnen abgeleitet werden. Das Ganze ist es nicht, denn seine substanzialisierende Steigerung über seine Rolle als Einheitsgefüge der fließenden Sinnerlebnisse der Einzelnen hinaus bedeutet die Zurückführung der geistigen und gesellschaftlichen Produktivität auf das Kollektivganze und die Beschränkung des Einzelnen auf eine empfangende passive Rolle, die dem Apriori aller verstehenden Geisteswissenschaft durchaus widerspricht." (4)

Smend glaubt, der "geistig-gesellschaftlichen Wirklichkeit" am nächsten zu kommen, wenn er sie als ein System von Wechselwirkungen beschreibt. (5/6) "Insbesondere ist der Staat nicht ein ruhendes

---

1 Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 7.
2 Smend, Verfassungsrecht, S. 13.
3 Smend, Verfassungsrecht, S. 7.
4 Smend, Verfassungsrecht, S. 11.
5 Smend, Verfassungsrecht, S. 11.
6 Eine moderne Ausdrucksweise würde wohl den demokratischen Staat als "kybernetisches System" bezeichnen: vgl. Smend, Verfassungsrecht, S. 13, wo er unter Bezugnahme auf Theodor Litt von einer geschlossenen Gruppe als einem "geschlossenen Kreise" spricht.

Ganzes, das einzelne Lebensäußerungen, Gesetze, diplomatische Akte, Urteile, Verwaltungshandlungen von sich ausgehen läßt... Er lebt und ist da nur in diesem Prozeß ständiger Erneuerung, dauernden Neuerlebtwerdens; er lebt, um Renans berühmte Charakterisierung auch hier anzuwenden, von einem Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt." (7) Diesen "Kernvorgang des staatlichen Lebens" versucht Smend mit dem Begriff der "Integration" zu erfassen. (8)

Es kann für uns dahingestellt bleiben, ob die Vorstellung vom Staat als solchem als vorgegebene Einheit angesichts der Integrationslehre aufgegeben werden kann. (9)

Begreift man die Integration "als einen Begriff der politischen Psychologie" (10) und versteht man unter Integration den "prozeßartigen Vorgang der Einbeziehung des einzelnen Bürgers in den Staat", (10) erscheint uns die Lehre Smends als wegweisend: Es geht darum, "die Herrschaft des Volkes als Einheit über das Volk als Vielheit sicherzustellen, das Volk zur staatlichen Einheit zu integrieren." (11)

Der Integrationsfaktor der parlamentarischen Demokratie ist "dynamisch - dialektischer Art": "In einem Vorgang der Auseinandersetzung von Gegensätzen wird die Resultante der staatlichen Richtung und Wesensart immer wieder neu gewonnen; durch die Kämpfe der öffentlichen Meinung und Wahlen, durch parlamentarische Erörterungen und Abstimmung. Daß der Staat sich in erster Linie in dieser Form, in diesem Vorgang integriert, das macht seine Eigenart im Gegensatz zu allen anderen Staatsformen: insofern ist der Parlamentarismus eine Staatsform für sich." (12)

Unter diesem Blickpunkt der Integrationswirkung des Parlamentarismus nimmt Smend zu der Auseinandersetzung zwischen Carl Schmitt und Richard Thoma Stellung und verwirft mit Thoma Carl Schmitts "allzu ausschließlich geistesgeschichtliche Todeserklärung des Parlamentsstaats." (13) Die Ideologie könne zerfallen und die Integration bleiben.

---

7 Smend, Verfassungsrecht, S. 18.
8 Smend, Verfassungsrecht, S. 18.
9 Zur Kritik daran vgl. schon Hermann Heller, Staatslehre, S.49, der hervorhebt, daß in der "Vielheit einander ablösender Integrationsprozesse" gerade das aufgelöst werden und verschwinden muß, "was allein Gegenstand der Staatslehre sein kann: die in allem Wechsel sich behauptende Einheit des Staates." Ebenso Gerhard Leibholz, Wesen der Repräsentation, S. 47, der darauf hinweist, daß der Begriff der Volks- und Staatsgemeinschaft zugleich immer etwas Statisches ist, das nicht dynamisiert werden darf.
10 Wellmann, Parlament und Abgeordneter, S. 73.
11 Leibholz, Wesen der Repräsentation, S. 57.
12 Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923, Beitrag III, S. 22.
13 Smend, Verfassungsrecht, S. 38; freilich wirft er auch Thoma vor, die eigentliche Frage nicht erkannt zu haben (S. 36).

Im Konstitutionalismus wurde die dialektische Auseinandersetzung "in den zwei Stadien der Wahlen und der Parlamentsverhandlungen mit den dort gegebenen verfassungsmäßigen Mitteln" (14) geführt, mit dem Ziel, "die politischen Entscheidungen dem Geheimnis der Kabinette (zu) entziehen und sie unter die Gewähr der Öffentlichkeit und des Volkswillens (zu) stellen." (14)

Im modernen Staat hat demgegenüber, wie Smend meint, "die Proportionalisierung des Wahlrechts und des Parlamentsbetriebs ... diesen Stadien ihre verfassungsmäßige Bedeutung genommen." (15) Die "Brennpunkte der Auseinandersetzung sind verlegt, der ganze verfassungsmäßige Lebensprozeß ist umgelagert." (15)

Wir teilen nicht die Ansicht Smends, die dialektische Auseinandersetzung habe durch die Umlagerung "trotz allem an politisch ethischem Wert für den einzelnen Staatsbürger und an gesunder physiologischer Kraft für den Staatskörper entschieden eingebüßt." (15) Alle drei Integrationstypen, die Smend nennt, die persönliche, funktionelle und sachliche Integration sind gerade im modernen Parlamentarismus voll wirksam.

Alle drei Integrationstypen werden geprägt von der Wechselwirkung zwischen Staat und Individuum: Integration findet nur durch Teilnahme statt, wobei das Individuum in seinem Charakter wiederum vom Staat, von der Gemeinschaft geprägt wird. Der politische Führer bewirkt nur dann, daß die Geführten das Gruppenleben als ihr eigenes leben, wenn "in dessen Erleben der Führer nicht alleinige Kraft und sie selbst passiv Geschobene, sondern in dem sie selbst lebendig und die Führer Lebensform der sozial und geistig in ihnen lebendig und aktiv Werdenden sind." (16)

In der modernen Demokratie hängen die politischen Führer in vollem Umfang vom Vertrauen des Volkes ab. In der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen präsentieren sich diese Führer. In ihrer Stellung als Führer der Regierungs- bzw. Oppositionsparteien integrieren sie durch Polarität. (17) D.h. diejenigen Schichten des Volkes, die sich durch die Regierung nicht angesprochen fühlen, werden doch durch die Führer der Opposition angesprochen, die durch ihre kämpferische Haltung im Parlament die Beteiligung dieser Schichten in dem maßgeblichen Organ repräsentieren. Im Ergebnis werden die durch die Regierung nicht angesprochenen Gruppen durch die Führer der Oppositionspartei integriert, sondern letztendlich durch die Tatsache ihrer Repräsentation im Parlament auch in die staatliche Einheit. Der entscheidende Integrationsfaktor hierbei ist die Aussicht, nach den nächsten Wahlen die "eigenen" Führer als Mitglieder der Regierung zu sehen. Somit erweist sich auch unter dem Gesichtspunkt der Integra-

---

14 Smend, Festgabe für Karl Bergbohm, 1919, S. 278 ff. (hier S. 285).
15 Smend, aaO., (Anm. 14), S. 286.
16 Smend, Verfassungsrecht, S. 26.
17 Dolf Sternberger, Lebendige Verfassung, S. 134.

tionslehre die Tatsache der Abhängigkeit der Regierung vom Volk als entscheidendes integrierendes Element des modernen Parlamentarismus.

Erst recht gilt dies für die Typen der funktionellen und sachlichen Integration: "Es kommt für den letzten Sinn des Parlamentsstaats nicht darauf an, ob das Parlament überhaupt Beschlüsse faßt, sondern darauf, daß die parlamentarische Dialektik innerhalb des Parlaments und in dem miterlebenden Staatsvolk Gruppenbildung, Zusammenschluß, Bildung einer bestimmten politischen Gesamthaltung herbeiführt - ebenso wie das Wahlrecht zunächst parteibildend und dann mehrheitsbildend wirken, nicht lediglich einzelne Abgeordnete liefern soll. Im parlamentarischen Staat ist das Volk nicht schon an sich politisch vorhanden und wird dann noch einmal besonders, von Wahl zu Wahl und Kabinettsbildung zu Kabinettsbildung, politisch besonders qualifiziert - sondern es hat sein Dasein als politisches Volk, als souveräner Willensverband in erster Linie vermöge der politischen Synthese, in der es immer von neuem überhaupt als staatliche Wirklichkeit existent wird." (18/19) Es besteht kein Zweifel, daß diese Synthese in Form eines Kompromisses nicht mehr vor den Augen der Öffentlichkeit stattfindet, sondern - wenn überhaupt - in den geheimen Ausschußsitzungen.

Der Integrationsvorgang wird auch hier wieder wesentlich durch die publizistische Funktion der Plenumsöffentlichkeit geprägt, durch den Versuch der Parteien, die gefundene Entscheidung dem Volk zu erläutern. Die Integration wird dann erreicht, wenn es in der öffentlichen parlamentarischen Debatte gelingt, "für die Zeit nach der vollzogenen Kampfabstimmung bei der unterliegenden Minderheit eine psychologische Situation vorzubereiten, die bewirkt, daß auch die Opposition die gegen sie erzwungene Entscheidung anerkennt und sich soweit wie möglich zu eigen macht."(20)

Dieser Anspruch, den Deneke an die Debatte im Parlament gestellt hat, ist nicht illusorisch. Auch in sachlicher Beziehung führt die Tatsache der periodischen Wahlen dazu, daß die Parteien so viele Wähler wie möglich für sich zu gewinnen versuchen und dementsprechend im Plenum diskutieren. Der entscheidende Integrationsfaktor hierbei ist jedoch die "Bereitschaft der unterliegenden Minderheit, sich der einfachen oder qualitativen Mehrheit zu unterwerfen."(20) Diese Bereitschaft wird allein durch die Chance der Minderheit aufrechterhalten, bei den nächsten Wahlen zur Mehrheit zu werden.

---

18 Smend, Verfassungsrecht, S. 39.

19 Auch Carl Schmitt scheint bei der Formulierung seiner Lehre von der "Öffentlichkeit als essential der Repräsentativverfassung" in ganz entscheidendem Maße von der Integrationslehre beeinflußt worden zu sein. Repräsentation ist nämlich für ihn nichts Statistisches: "Die Repräsentation bewirkt erst die Einheit ..." (Verfassungslehre, S. 214). Auf dieser Voraussetzung der integrierenden Wirkung der Repräsentation scheint uns Schmitts hohe Bewertung der Publizität vor allem zu beruhen.

20 Deneke, Das Parlament als Kollektiv, ZfGStW 109 (1953), S. 530f.

Zusammenfassend ergibt sich für uns aus dem "publizistischen" Charakter der Plenumsdebatten eine besondere integrierende Wirkung, (21) die freilich mit der des liberalen Parlaments nicht zu vergleichen ist: Die Plenumsdebatte ist nichts Anderes als ein Element jener "dynamisch - dialektischen Auseinandersetzung", die sich in Permanenz zwischen Regierung, Parlament, Parteien, Verbänden, Presse und Wählerschaft vollzieht. Sie dient in der Tat der Beeinflussung der Wählerschaft. Aber, und das verkennt Habermas, diese Beeinflussung erfolgt nicht einseitig. Sie wird relativiert durch die Konkurrenz der Meinungen, denen sich der Wähler gegenübersieht.

Von einer Krise des modernen Parlamentarismus kann man deshalb u. E. erst dann sprechen, wenn dieser Meinungspluralismus nicht mehr gewährleistet ist. Die Krise wäre erst da, wenn wir einer "Opposition ohne Alternative"(22) oder dem Ende der Meinungsvielfalt in der Presse etwa durch zu starke Konzentration gegenüberstehen würden.

---

21 Zu der integrierenden Wirkung öffentlicher Parlamentsdebatten im modernen Parlamentarismus, vgl. Deneke, aaO. (Anm. 20) S. 528 ff.

22 So der Titel des Buches von Manfred Friedrich, Köln 1962.

VI. Kapitel

Die rechtliche Qualifikation der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

1. Art. 42 Abs. 1 GG als objektive Verfahrensnorm

Der festgestellte Funktionswandel der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen dient uns als Grundlage einer teleologischen Interpretation des Rechtsgehalts des Art. 42 Abs. 1 GG. Auszugehen ist dabei nach wie vor davon, daß Art. 42 Abs. 1 GG verfassungssystematisch ein "objektiver zwingender Satz des Verfassungsrechts"(1) ist. D. h. er ist objektive Verfahrensnorm, dessen Nichteinhaltung Nichtigkeit der Beschlüsse bedeutet.(2)

Diese Folgerung ergibt sich aus einer Reflexion über die grundsätzliche Bedeutung von Verfahrensvorschriften für die rechtliche Ordnung als Garant der staatlichen Einheit. "Wenn politische Einheit und mit ihr der Staat erst in menschlichem Handeln existent werden, so schließt die Aufgegebenheit dieses Handelns die Notwendigkeit ein, das Zusammenwirken, das zur Bildung politischer Einheit führen soll, zu organisieren. Nur durch planmäßiges, bewußtes, d.h. aber organisiertes Zusammenwirken kann politische Einheit entstehen. Da diese Entstehung ein ständiger Prozess ist, bedarf sie eines geordneten Verfahrens, wenn anders sie nicht der Zufälligkeit regelloser Machtkämpfe überlassen bleiben soll..."(3)

Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen ist in diesem Sinn auch angesichts ihrer gewandelten Funktionen ein entscheidendes und unverzichtbares Element einer demokratischen Verfahrensordnung. "Eine freiheitliche Demokratie wie die unsrige ist ihrer ganzen Natur nach auf Öffentlichkeit angelegt."(4) Nach wie vor ist die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen ein unerläßliches Element der freien

---

1 Maunz - Maunz-Dürig-Herzog, Anm. 1 zu Art. 42; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaats Bayern, Anm. 2 zu Art. 22 ; Erich Kalt, Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung, S. 102, 105.

2 Ebenso Kurt Perels, Die Zulassung und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des Deutschen Reichstages, AöR 15 (2900), S. 558 mit weiteren Nachweisen.

3 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 8.

4 Adolf Schüle, Die strangulierte Freiheit, Die Welt vom 5. 12. 1961, S. 6; vgl. auch Elster, Art. Öffentlich und Öffentlichkeit in Stier-Somlo, Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Bd. 4, S. 261.

Willensbildung des Volkes und bewirkt trotz seiner gewandelten Wirkungsweise Integration durch Teilnahme. Nicht übersehen werden darf auch, daß sie die Kontrolle über die Einhaltung der Formalien beim Zustandekommen eines Gesetzes ermöglicht.

Es erscheint uns als zulässig, als Befürworter dieser Auffassung auch den VGH Mannheim in Anspruch zu nehmen, der in zwei Entscheidungen (5) die Unwirksamkeit einer in unzulässiger Weise in nicht-öffentlicher Gemeinderatssitzung ergangenen Gemeindesatzung feststellt. Die Gedankengänge, die dort im Hinblick auf die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg angestellt werden, die in § 35 die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen vorsieht, gelten auch für die höhere Ebene der Parlamentssitzungen, da auch der Gemeinderat seiner Struktur nach ein Repräsentativorgan.

Nach Auffassung des Hofs enthält "ein Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit regelmäßig einen wesentlichen Mangel des Verfahrens", (6) der ebenso regelmäßig "zur Rechtswidrigkeit der zu Unrecht in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse führt." (7/8)

Diese Rechtsansicht hat die konsequente Folge, daß der mit 2/3 Mehrheit gefaßte Beschluß, die Öffentlichkeit auszuschließen, grundsätzlich der gerichtlichen Nachprüfung unterliegt. Es ist lediglich ein prozeßrechtliches Problem, wie ein solches Verfahren in Gang gebracht werden kann. Daß es verfahrensrechtlich möglich ist, müssen wir einstweilen als Hypothese unterstellen.

Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen ist nicht autonomes Geschäftsordnungsrecht, das intern das Verfahren des Bundestages regelt. (9) Art. 42 Abs. 1 GG soll vielmehr, wie dargestellt, die Verbindung des Parlaments mit der öffentlichen Meinung sichern. Die im Wege der Ermessensausübung getroffene Entscheidung, die Öffentlichkeit auszuschließen, muß deshalb ebenso wie sonstige Beschlüsse des Bundestages, die im "Außenverhältnis" Rechtsfolgen erzeugen, der Nachprüfbarkeit durch die Justiz unterliegen.

Wenn dies akzeptiert wird, muß auch die Auffassung verabschiedet werden, der Beschluß über die Ausschließung bedürfe keiner Begründung. (10) Es ist ein wohl anerkannter Grundsatz, daß sich aus dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit die Pflicht zur Begründung jedwelcher Hoheitsakte ergibt, die der Überprüfung in einem justizförmigen Verfahren

---

5 ESVGH 15/185 und ESVGH 17/118.
6 ESVGH 15/186 mit weiteren Nachweisen.
7 ESVGH 17/121.
8 Beachte hierzu auch, daß eine Verletzung der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen in allen Verfahrensordnungen einen absoluten Revisionsgrund darstellt.
9 Vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Anm. 17 ff. zu Art. 40.
10 So Maunz in Maunz-Dürig, Anm. 10 zu Art. 42; Giese-Schunck, Kommentar zum GG, 6. Aufl. 1962, Anm. II 2 zu Art. 42; Geller-Kleinrfahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Anm. 2b zu Art. 42.

unterliegen. Denn nur im Falle einer Begründung können die Betroffenen ermessen, "ob und mit welcher Begründung die Einlegung eines Rechtsmittels Aussicht auf Erfolg hat." (11) Dabei liegt es freilich in der Natur der Sache, daß die Begründung nicht so detailliert zu sein braucht, daß der Sinn des Ausschlusses der Öffentlichkeit verloren geht. Es genügt, wenn der Bundestagspräsident bei der Bekanntgabe des Beschlusses mitteilt, daß etwa ein Staatsgeheimnis militärischer oder sonstiger Art oder persönliche Angelegenheiten eines Staatsbürgers, die nicht von öffentlichem Interesse sind, zur Verhandlung anstehen.

2. Subjektive öffentliche Rechte auf Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen

Die Frage, ob sich schon aus der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen ein subjektives öffentliches Recht ableiten lasse, ist bisher in der Literatur praktisch nicht erörtert worden. (12)

Schon bei der Beschäftigung mit dem idealtypischen liberalen Parlament haben wir den ambivalenten Rechtsgehalt der Öffentlichkeit beobachtet: Einerseits wurde die Öffentlichkeit als objektive Verfahrensnorm gesehen, andererseits aber stets hervorgehoben, daß es sich um ein Recht oder "Privileg" des Parlaments gegenüber dem Monarchen und darüber hinaus, ein sich aus dem Recht auf Teilnahme ergebendes Individualrecht handle. So können wir denn schon mit einer historischen Argumentation nachweisen, daß in Art. 42 Abs. 1 GG "subjektive öffentliche Rechte" anschwingen, obgleich sich die Vorschrift objektiv als bloße "Befehls-, Bestimmungs- oder Verpflichtungsnorm" (13) darstellt.

Offen ist jedoch, ob dies auch angesichts des Funktionswandels gilt, und, im Falle der Bejahung, wem die Willensmacht zur Durchsetzung dieses Rechts gegeben ist und welches der Inhalt dieses Rechts ist. Ungelöst und in der Literatur nicht behandelt ist schließlich die Frage, wie dieses Recht prozessual durchzusetzen wäre.

---

11 Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht, Band 1, 7. Aufl. 1968, § 50 II 2 mit weiteren Nachweisen.

12 Ohne Begründung für den Bereich der Bayrischen Gemeindeordnung verneinend, Mang-Maunz-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 3. Aufl., S. 326: Die Verletzung der Öffentlichkeit könne nur rechtsaufsichtlich gerügt werden; bejahend jedoch ohne nähere Ausführungen Erich Kalt, aaO., S. 105f.

13 Im Sinne Bachofs, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 289.

Wenn wir von den Tatbestandsmerkmalen ausgehen, die Ottmar Bühler als konstituierend für ein "subjektives öffentliches Recht" aufgestellt hat, (14) so ist das Element "zwingender Rechtssatz" evident. Aber auch die zweite Voraussetzung, daß nämlich der Rechtssatz zumindest auch der Befriedigung von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist, ist erfüllt. Hierbei zeigt es sich jedoch, daß mehrere Rechtsträger zu unterscheiden sind:

a. Recht der Parteien auf Öffentlichkeit

Wir sind oben zu der Auffassung gelangt, daß die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen mit ein Ausfluß des Öffentlichkeitsanspruchs der Parteien darstellt, der durch Art. 21 GG und nicht zuletzt durch Art. 20 Abs. 1 GG begründet wird. Die im Parlament vertretenen Parteien sind an einer möglichst weitgehenden Verbreitung ihrer Ansichten interessiert, um Wähler zu gewinnen. Dieses Interesse wird durch Art. 42 Abs. 1 i. V. m. Art. 21 GG rechtlich geschützt.

Art. 42 Abs. 1 GG ist im Grunde genommen eine Erweiterung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in seiner Bedeutung der freien Meinungsäußerung zugunsten der Parteien. Art. 42 Abs. 1 GG ergänzt das den Parteien ebenfalls zustehende allgemeine Recht auf freie Meinungsäußerung. Neben den allgemeinen, durch die Art. 5, 8, 9 GG umschriebenen Formen der Meinungsäußerung haben die Parteien über Art. 42 Abs. 1 GG auch noch das Parlamentsplenum als Plattform der Meinungsäußerung. Diese Plattform wird von den Fraktionen benutzt. Seine Rechtfertigung findet diese Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten der Parteien, es sei wiederholt, in Art. 21 GG, der den Parteien eine besondere öffentliche Aufgabe zuweist.

Inhaltlich gesehen enthält das dergestalt begründete subjektive öffentliche Recht der Parteien zwei Elemente:

aa. Zum einen haben die im Parlament vertretenen Parteien einen Anspruch auf Öffentlichkeit schlechthin. Das ist der grundlegende Inhalt des Rechts.

Wenn die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird, sei es durch einen Beschluß des Bundestags mit 2/3 Mehrheit oder sei es durch den Präsidenten im Rahmen der Haus- und Polizeigewalt (Art. 40 GG) müssen die Fraktionen im Wege der justiziellen Geltendmachung ihres Rechts auf Öffentlichkeit, die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses nachprüfen lassen können.

bb. Zum anderen haben die Fraktionen, das ist für die Praxis von größerer Bedeutung, einen Anspruch auf Zulassung nicht nur der

---

14 Vgl. hierzu seine Zusammenfassung in "Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte", Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 272.

15 Maunz in Maunz-Dürig, Anm. 4 zu Art. 42; ebenso von Mangoldt-Klein, Anm. III 2 zu Art. 42; Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung von Nordrhein-Westfalen, Anm. 2a zu Art. 42; vgl. jedoch Anm. 20.

Druckerpresse, sondern auch der Massenmedien Rundfunk, Fernsehen und Film. Insbesondere haben sie Anspruch auf Zulassung von Direktübertragungen.

Dieses Ergebnis steht in diametralem Gegensatz zur h. M., die der Auffassung ist, aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebe sich nicht, "daß den modernen Nachrichtenmitteln wie Rundfunk, Fernsehen, Wochenschau usw. Zutritt gewährt werden muß."(15) Die h. M. steht insoweit ganz auf dem Boden der tradierten Doktrin, wenngleich allgemein zugegeben wird, die Zweckrichtung des Art. 42 Abs. 1 GG verbiete die Zulassung dieser Massenmedien nicht. Sie liege sogar im Sinn des Art. 42 GG.

Das einzige Argument, das gegen die Verfestigung des Anspruchs auf Zulassung von Direktübertragungen zu einem subjektiven-öffentlichen Recht spricht, ist die potentielle Behinderung der Parlamentsarbeit durch die Verstärkung des Effekts der Reden zum Fenster hinaus. Wir haben jedoch demgegenüber bereits festgestellt, daß die Direktübertragungen die Arbeit des Plenums nicht stören können, da diese ohnehin in den nichtöffentlichen Ausschüssen geleistet wird. Die im Parlament vertretenen Parteien sind im Gegenteil an einer möglichst weitgehenden Verbreitung ihrer Ansichten interessiert. Eine solche Verbreitung wird allein durch eine "technische Erweiterung" der Öffentlichkeit gewährleistet.(16) Der Öffentlichkeitsanspruch der Parteien ist nur dann effektiv, wenn sie die Möglichkeit haben, mittels Direktübertragungen ihre Meinungen dem Volk direkt vorzutragen.

Adressat dieses Rechts sind jedoch nicht etwa die Träger der Massenmedien, sondern nur der Bundestag. D. h. die Fraktionen können nicht die Massenmedien verpflichten, Direktübertragungen durchzuführen. Sie haben lediglich einen Anspruch darauf, daß der Bundestag die Direktübertragungen jederzeit duldet.

Diese Auffassung wird auch durch den Wortlaut des Art. 42 Abs. 3 GG gestützt. Wenn in Art. 42 Abs. 3 GG die wahrheitsgetreue "Berichterstattung" privilegiert wird und nicht etwa nur die Berichterstattung durch die "Presse", kommt dadurch zum Ausdruck, daß von vorneherein alle Träger der Berichterstattung, wie sie etwa in Art. 5 GG aufgeführt sind, berechtigt und zugelassen sind.

b. Recht der Abgeordneten auf Öffentlichkeit

Aus unseren obigen Ausführungen über die Rolle des einzelnen Abgeordneten im Parlament ergibt sich, daß auch jeder einzelne Abgeordnete

---

16 Dies bedeutet freilich, daß im Rahmen der Parlamentsreform die Regelung der Redezeiten neu zu überdenken ist. Die Regelung muß eine absolute Chancengleichheit zwischen Opposition und Regierungsmehrheit gewährleisten. D. h. insbesondere, daß die Redezeit nicht quotenmäßig auf die einzelnen Fraktionen im Verhältnis ihrer zahlenmäßigen Stärke aufgeteilt werden darf, zumal die Mitglieder der Bundesregierung jederzeit das Wort ergreifen können und deren Redezeit vom Bundestag nicht beschränkt werden kann (BVerfGE 10/4 (17 ff.).

ein Recht auf Zulassung der Öffentlichkeit und in der Folge auf Zulassung von Direktübertragungen hat. Dieses Recht des Abgeordneten ergibt sich jedoch nicht aus der Verknüpfung des Art. 42 mit Art. 21 GG, sondern, im Gegenteil, aus einer Bezugnahme auf Art. 38 GG. Dies zeigt wiederum deutlich die Einbettung des Art. 42 in das Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 und Art. 38 GG.

Das Recht auf Öffentlichkeit gibt vor allem den Dissidenten die Möglichkeit, ihre höchstpersönlichen Auffassungen, die von denen der Parteien abweichen, dem Volk unmittelbar darzulegen. D. h. das Recht des einzelnen Abgeordneten dient als Korrektiv gegenüber der starken Stellung der Parteien.

c. Recht der Regierung auf Öffentlichkeit

Eine teleologische Interpretation des Art. 42 Abs. 1 GG führt zu dem Ergebnis, daß auch die jeweilige Regierung ein subjektives öffentliches Recht auf Zulassung der Öffentlichkeit, und zwar auch der technisch erweiterten Öffentlichkeit, zu den Parlamentsverhandlungen hat. Grundlage ist wieder der Gedanke der Erweiterung der Basis für Meinungsäußerungen auch für die Regierung durch Art. 5 i. V. m. Art. 42 Abs. 1 GG.

Für diese Auffassung spricht auch Art. 43 Abs. 2 GG, der der Regierung das Recht jederzeitigen Gehörs einräumt. Von entscheidender Bedeutung ist dieses Recht für die Bundesregierung vor allem wegen der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, weil sie dadurch Gelegenheit erhält, entweder ihre Politik dem Volk vorzutragen, oder aber sich gegen Angriffe der Opposition zu verteidigen.

d. Recht der Massenmedien auf Öffentlichkeit

Diesem Recht der Parteien, der Abgeordneten und der Regierung auf Zulassung der Öffentlichkeit und insbesondere der Massenmedien zu den Parlamentsdebatten korrespondiert ein Recht aller Massenmedien auf Teilnahme. Wir haben schon des öfteren dargelegt, daß die Verbreitung der Ansichten der Parteien im Rahmen des allgemeinen demokratischen Prinzips gesehen werden muß, das zur Grundlage hat, daß "das Volk in Wahlen und sonstigen Meinungsäußerungen sich zu einer eigenständigen, frei gebildeter Meinung bekennen kann, daß diese freie und eigenverantwortliche Entscheidung nur auf der Grundlage einer nicht staatlich reglementierten öffentlichen Meinung erfolgen kann."(17) Die öffentlichen Parlamentsverhandlungen sind somit nichts Anderes, als eine allgemein zugängliche Informationsquelle, ohne deren Existenz die Bildung einer auf Tatsachen gegründeten öffentlichen Meinung nicht denkbar ist. D.h. Art. 42 Abs. 1 GG erweitert nicht nur einseitig die Kommunikationsbasis der Parteien, sondern konkretisiert - im Gegenzug - das in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 letzte Alternative GG umschriebene Informationsrecht. In Bezug auf die Parlamentsverhandlungen zumindest erweitert sich das Informationsrecht

17 Maunz in Maunz-Dürig, Anm. 4 zu Art. 5.

vom bloßen status negativus zum status positivus. (18)

Besonders weit geht in dieser Richtung Windsheimer, der aus einer Gesamtschau der Art. 5 Abs. 1, 42, Abs. 1, 20 Abs. 1 und 2 GG auf die grundsätzliche Pflicht des Staates schließt, von sich aus "Informationen in die Kanäle der Massenkommunikation" (19) hineinzutragen. Der Staat selbst müsse dafür sorgen, "daß die von ihm hervorgerufenen Erscheinungen allgemein wahrgenommen werden können. (19)

Wir können diese weitgehende Folgerung Windsheimers dahingestellt sein lassen. Richtig erscheint uns jedoch die Zuordnung des Art. 42 zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und die daraus sich ergebende Folgerung eines Rechts aller Meinungsträger auf Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen des Parlaments zum Zwecke der Berichterstattung in Form von Direktübertragungen oder in Form von zusammenfassenden Berichten. (20)

Um Mißverständnisse auszuschließen: Der Schwerpunkt der Betrachtungsweise liegt auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, der die Informationsfreiheit als das Recht jedermanns umschreibt, "sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten." Art. 42 wird von uns in dieses so beschriebene Informationsrecht insoweit eingebaut, als er die "allgemeine Zugänglichkeit" für den Bereich der Parlamentsverhandlungen positiv feststellt. (21)

Nur bei einer solchen Verfestigung der Öffentlichkeit zu einem subjektiven öffentlichen Recht der Massenmedien werden wir der Stellung sowohl der Parteien als auch der Presse im Bereich der öffentlichen Meinungsbildung gerecht.

Diese Auffassung findet wiederum ihre Rechtfertigung nicht nur aus einer teleologischen Interpretation, sondern auch aus Art. 42 Abs. 3 GG,

---

18 Ebenso wohl Herzog in Maunz-Dürig Anm. 101 zu Art. 5, wenn er bei Gelegenheit der Erläuterung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 als bloßem "Abwehrrecht im klassischen Sinne" in einer Fußnote auf Art. 42 als "Spezialvorschrift" verweist. (Fußnote 1 auf Seite 38 zu Art. 5)

19 Hans Windsheimer, Die "Information" als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 I GG, S. 39

20 Dieser Auffassung entspricht die Praxis des Landtags von Baden-Württemberg, in dessen Gebäude sämtliche technischen Voraussetzungen für jede Form der Berichterstattung geschaffen sind. Rundfunkanstalten müssen keinen Antrag auf Zulassung einer Direktübertragung stellen, sondern lediglich aus organisatorischen Gründen dem Landtagsdirektor ihr Erscheinen ankündigen. Dem Landtag selbst ist zunächst überhaupt nicht bekannt, welche Debatten aufgenommen und übertragen werden.

21 Die modernen Pressegesetze gewähren darüber hinaus der Presse einen allgemeinen Informationsanspruch gegenüber staatlichen Stellen.

der die wahrheitsgetreue Berichterstattung eben wegen ihrer "öffentlichen Aufgabe" als Mittler der öffentlichen Meinungsbildung privilegiert.

e. Das Recht des einzelnen Bürgers auf Öffentlichkeit

Am schwierigsten zu entscheiden ist die Frage, ob auch der einzelne Bürger ein subjektives öffentliches Recht auf Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen hat. Hierbei sind zweierlei Fragen zu unterscheiden.

aa. Das Recht des anwesenden Publikums

In Bezug auf den kleinen Kreis von Bürgern, die unmittelbar an den Parlamentsverhandlungen teilnehmen, ist es unproblematisch, ein subjektives öffentliches Recht anzuerkennen. Die Bürger, die auf der Bühne anwesend sind, können unmittelbar auf die Konkretisierung ihres Informationsanspruchs aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG durch Art. 42 rekurrieren.

bb. Das Recht der übrigen Bürger

Ungleich bedeutsamer ist die Frage, ob die übrigen Millionen von Bürgern einen Anspruch auf Öffentlichkeit haben. Dieses Recht müßte sich dergestalt auswirken, daß im Falle eines Ausschlusses der Presse und der Direktübertragungen jeder Wahlbürger in seinem Informationsanspruch "betroffen" wäre. Anders formuliert: Jeder einzelne Bürger hätte ein Recht auf Zulassung der Meinungsmedien zu den öffentlichen Parlamentsverhandlungen.

Bei dem Versuch einer Lösung dieser Frage müssen wir zunächst eindeutig den materiellen Inhalt eines subjektiven öffentlichen Rechts von der prozessualen Seite trennen. Angesichts der "Geltung der Generalklauseln der neuen Verwaltungsgerichtsgesetze und des Art. 19 Abs. IV GG, die ihrerseits die Klagmöglichkeit gerade von der Geltendmachung eines "Rechtes" abhängig machen", (22) würde, wie Bachof herausstellt, in der Tat jeder Versuch, auf die "Klagmöglichkeit als Kriterium des subjektiven Rechts" (22) abzustellen, "in einem Zirkelschluß enden." (22/23) Allerdings kann man Art. 19 Abs. 4 GG als Ausdruck einer "ratio constitutionis" dergestalt als Interpretationshilfsmittel heranziehen, daß überall dort, wo die Verfassung "gerichtsfreie Akte" wünscht, dies ausdrücklich zum Ausdruck gebracht werden

22 Bachof, aaO., (Anm. 13), S. 300.

23 Ebenso Dürig in Maunz-Dürig, Anm. 34 zu Art. 19 IV; vgl. hierzu auch die eingehende Darstellung bei Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, S. 146 ff.

muß. (z.B. Art. 44 Abs. 4 GG).(24)

Mithin ist die Frage, ob die Information des Bürgers über die Parlamentsverhandlungen ein bloßer "Rechtsreflex" des Informationsrechts der Presse ist, oder ob sich hieraus ein "subjektives öffentliches Recht" jedes einzelnen Bürgers ergibt, allein durch die Interpretation des Art. 42 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu lösen, wobei der in Art. 19 Abs. 4 enthaltene Grundgedanke zu berücksichtigen ist. Hierbei ist zu bedenken, daß die für den Bürger primär "allgemein zugängliche Informationsquelle" die Presse ist. Deren Informationsanspruch wird durch einen Satz des objektiven Verfassungsrechts konkretisiert und zu einem positiven Informationsanspruch gegenüber dem Staat in dem Teilbereich der Parlamentsverhandlungen erhärtet. Diese insoweit erfolgende Umwandlung des in Art. 5 Abs. 1 begründeten status negativus zu einem status positivus in Bezug auf die Presse hat seine Ursache in der für die parlamentarische Demokratie als wesensnotwendig erachteten Verbindung zwischen Repräsentativversammlung, öffentlicher Meinung und Wählerschaft. Der Bezug auf den einzelnen Wähler ist hierbei eindeutig. Er soll in die Lage versetzt werden, verantwortungsvoll zu wählen. Dazu muß er die sachlichen Auffassungen der Parteien und ihre Führer eingehend kennenlernen. Er muß beobachten können, ob die Oppositionsparteien und ihre Führer, die er gewählt hat, sinnvoll argumentieren und ob sie darüberhinaus wirksame Opposition leisten. Und umgekehrt muß er die Argumente der Regierungsparteien und ihre Führer aus eigener Anschauung kennenlernen. Der Erweiterung des Informationsanspruchs der Presse liegt also nicht nur die Intention einer Befruchtung der "öffentlichen", d. h. in der Öffentlichkeit geäußerten Meinung zugrunde, sondern auch die, dem Wähler ein rationales Wahlverhalten zu ermöglichen. Dieser Bezug auf den einzelnen Wahlbürger war für die liberale Ideologie selbstverständlich. Er bedarf nur heute angesichts der "Mediatisierung" des Bürgers durch Parteien, Verbände und Presse einer besonderen Hervorhebung.

Damit ist für uns der Nachweis geführt, daß die Konkretisierung des Informationsanspruchs der Presse "zwar nicht ausschließlich, aber auch konkret bestimmbaren Individualinteressen zu dienen bestimmt ist:"(25) dem nämlich der Erweiterung der Informationsbasis jedes einzelnen Wahlbürgers.

---

24 Dürig aaO., Anm. 71 zu Art. 46; weitergehend Bachof, aaO., S. 301, der "zwar nicht aus Art. 19 IV allein, wohl aber aus der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes mit seinem Bekenntnis zum Primat der menschlichen Persönlichkeit und der menschlichen Freiheit, zu ihrem Vorrang vor den Staatsinteressen, mit seiner Sozialstaatserklärung, sowie schließlich mit seiner Tendenz einer durchgängigen Beschränkung und Kontrolle staatlicher Machtäußerung, " auf einen Rechtsschutz aller bislang nur objektiv - rechtlich geschützten Individualinteressen schließt.

25 Bachof, aaO., S. 296 f.

26 Herzog in Maunz-Dürig, Anm. 101 zu Art. 5.

Ähnlich argumentiert Herzog, der ebenfalls ein Recht des Informationsinteressenten darauf bejaht, "daß in objektiv bestehende Informationsquellen unter Verletzung des Art. 5, d. h. konkret unter Überschreitung der von Art. 5 II für den Eingriff in solche Informationsquellen gezogenen Schranken, nicht eingegriffen wird."(26) Herzog vermengt bei seinen Überlegungen allerdings wieder die materiell-rechtliche Frage nach dem Bestand eines Rechts mit dem prozessualen Problem der Popularklage. Er muß deshalb beweisen, daß trotz des Ausschlusses der Popularklage ein subjektives öffentliches Recht bestehe: "Trotzdem wird man schon deshalb gut daran tun, mit der hier vertretenen Ansicht der weiten Auslegung der Informationsfreiheit das Wort zu reden, weil der Bürger, der sich im Bereich der Information ohnehin nur noch Supermächten ausgesetzt sieht, auf diese Weise wenigstens zum Teil für die Zuverlässigkeit seiner Information sorgen kann. Die Bedeutung für das demokratische Prinzip liegt ohnehin auf der Hand."(27/28)

In der Tat darf die Abhängigkeit des Wahlbürgers nicht dadurch zementiert werden, daß es ihm versagt wird, sein eigenes Informationsrecht geltend zu machen, wenn die Massenmedien auf eine gerichtliche Durchsetzung verzichten.

3. Prozessuale Fragen

Es bleibt schließlich noch die Frage zu klären, wie die genannten Rechtsinhaber ihre Rechte gerichtlich geltend machen können. Vorauszuschicken ist dabei, daß die Frage der prozessualen Durchsetzung in der Praxis wohl nur äußerst selten vorkommen wird. Wenn es zu einem Gerichtsverfahren kommen sollte, zeugte dies von einer vollkommenen Vergiftung des Verhältnisses zwischen den Parteien oder, noch schlimmer, einer totalen Entfremdung zwischen Parlament und Volk.

Dennoch sollen die dabei auftauchenden Fragen zumindest angesprochen werden. Dabei sind zunächst für jeden Rechtsträger zwei Fälle des Ausschlusses zu unterscheiden: den Ausschluß gem. Art. 42 Abs. 1 Satz 2 durch einen Beschluß des Bundestags mit 2/3 Mehrheit (Fall 1) und den Ausschluß durch den Präsidenten im Rahmen seines Hausrechts (Art. 40 GG) gem. § 45 GeschOBT (Fall 2). Während in ersteren Fällen nur in extrem seltenen Fällen erwogen werden wird, Klage zu erheben, lassen sich im 2. Fall immerhin Fälle denken, bei denen Beteiligte eine Klageerhebung ernsthaft ins Auge fassen.

---

26 Herzog in Maunz-Dürig, Anm. 101 zu Art. 5.
27 Herzog, aaO., Anm. 103 zu Art. 5.
28 Im Ergebnis ebenso Windsheimer, aaO., S. 146 (FN 19).

Windsheimer sieht Art. 42 I GG als einen der Fälle an, in denen der Gesetzgeber ein Informationsrecht ausdrücklich anerkannt hat.

a. Die prozessualen Möglichkeiten der Fraktionen, der Regierung und einzelner Abgeordneter

aa. Fall 1

Sowohl für die Regierung, als auch für die Fraktionen und den einzelnen Abgeordneten kommt die Organstreitigkeit gem. Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG, §§ 13 Ziff. 5, 63 ff BVerfGG in Frage.

Die Parteifähigkeit der genannten Rechtsträger gem. § 63 BVerfGG ist allgemein anerkannt und steht außer Zweifel.(29)
Antragsgegner im Falle eines Beschlusses auf Ausschluß der Öffentlichkeit ist der Bundestag, nicht etwa die Mehrheit.(30)

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, daß die genannten Rechtsträger die Verletzung eigener, ihnen von der Verfassung übertragener Rechte geltend machen können. Es handelt sich somit um eine echte "Verfassungsstreitigkeit" i. S. von Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG, d. h. "Streitigkeiten zwischen Beteiligten, die in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis miteinander stehen, aus dem sich Rechte und Pflichten ergeben, die sie gegenseitig achten müssen und die zwischen ihnen streitig geworden sind:"(31) Die Regierung und die Fraktionen, bzw. der Abgeordnete werden durch den Ausschließungsbeschluß in ihrem durch Art. 42 Abs. 1 garantierten Recht auf Öffentlichkeit beschränkt.

Was das Rechtsschutzbedürfnis angeht, so ist dies auch dann gegeben, wenn die von den Antragstellern "behauptete Verletzung ihrer Rechtsstellung in der Vergangenheit liegt und abgeschlossen ist."(32) Es entspricht "der besonderen Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, ohne Rücksicht auf die mehr oder weniger große Aktualität des Falles, das Verfassungsrecht durch Entscheidungen zu entwickeln und den Rechtsfrieden für die Zukunft zu sichern."(33)

Können wir somit die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens bejahen, müssen wir uns hinsichtlich der Begründetheit größte Zurückhaltung auferlegen.

---

29 Für den Abgeordneten vgl. BVerfGE 2, 143 (166); vor allem BVerfGE 10,4 (10): "Jeder einzelne Bundestagsabgeordnete ist berechtigt, gegen Maßnahmen, die seinen Status als Abgeordneten verletzen, d. h. seine verfassungsmäßig gewährleistete Rechtsstellung beeinträchtigen, das BVerfG anzurufen."; vgl. hierzu auch Bachof, Rechtsweg, Parteifähigkeit, Prozeßführungsrecht und Sachlegitimation im Verfassungsstreit AöR 79 (1953/54) 116; Maunz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein, Bundesverfassungsgerichtsgesetz Anm. 3 zu § 63;
für die Fraktionen z. B. BVerfGE 1/351 (359); BVerfGE 2, 143 (160, 165).

30 BVerfGE 2, 143 LS 3.

31 Bachof, aaO. (Anm. 29), S. 109.

32 BVerfGE 10,4 (11).

33 Mainz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein, aaO., Anm. 17 zu § 64.

Diese Zurückhaltung ergibt sich nicht aus § 17 BVerfGG, der die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundesverfassungsgerichts anordnet, da diese in den Fällen der vorliegenden Art ohne weiteres gem. § 172 GVG ausgeschlossen werden kann. Sie ist auch nicht geboten im Hinblick auf die Überprüfung der äußeren Formalien des Beschlusses.

Zurückhaltung ist jedoch insoweit angebracht, als die Motivation des Beschlusses überprüft werden soll. Der Beschluß stellt in vollem Umfang eine Ermessensentscheidung dar. Es liegt in der Natur der Sache, daß kein abstrakter Katalog von Themen aufgestellt werden kann, bei denen ein Ausschluß der Öffentlichkeit zulässig ist. Es muß vielmehr in jedem einzelnen Fall abgewogen werden, ob das Interesse an der Geheimhaltung das Interesse an der Öffentlichkeit überwiegt. Ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung ist stets dann zu bejahen, wenn ein "Staatsgeheimnis" oder die "persönliche Ehre" eines einzelnen zur Debatte stehen. Da der Bundestag eine politische Instanz ist und mit die Verantwortung für die politische Führung trägt, muß es genügen, wenn die Auffassung des Bundestags, es liege ein Staatsgeheimnis vor, "vertretbar" ist. Dabei ist der Umfang der dem Gericht zur Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit vorzulegenden Materials abhängig zu machen von dem in der geheimen Sitzung beratenen Gegenstand. Während so z. B. der Hinweis genügen kann, daß "Verteidigungsfragen" diskutiert worden sind, wird das Gericht mehr Neugier zeigen müssen, wenn vorgetragen wird, eine Diskussion des Hauses über eine sonstige Maßnahme der Regierung sei geheimhaltungsbedürftig. Ganz mißlingen wird dem Bundestag etwa der Nachweis, daß die Frage einer Erhöhung der Diäten nur in nichtöffentlicher Sitzung beraten werden konnte. Zusammenfassend könnte man von einer "gleitenden Darlegungs- und Beweislast" sprechen. Je nach Art des in geheimer Sitzung behandelten Gegenstands muß die Darlegungs- und Beweispflicht weiter bzw. enger gefaßt werden.

bb. Fall 2

Eine Streitigkeit über die Zulässigkeit eines Ausschlusses der Öffentlichkeit zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Plenum - an dessen grundsätzlicher Zulässigkeit kein Zweifel besteht - ist im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auszutragen. Zwar stehen auch hier die Beteiligten in einem verfassungsrechtlichen Verhältnis zueinander. Es herrscht aber kein Streit über bestimmte verfassungsrechtliche Verhältnisse. Die grundsätzliche Kompetenz des Bundestagspräsidenten bleibt unbestritten. Es geht nur um die Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung des Inhabers der Polizeigewalt.

Durch den Ausschluß der Öffentlichkeit werden, wie dargestellt, die Regierung ebenso, wie die Fraktionen und die Abgeordneten in ihren Rechten beeinträchtigt (§ 42 II VwGO), so daß grundsätzlich die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.

b. Die prozessualen Möglichkeiten der Presse

aa. Fall 1

Hinsichtlich der Geltendmachung des Rechts der Presse auf Öffentlichkeit erhebt sich zunächst die Rechtswegfrage, die anhand des § 40 VwGO zu prüfen ist.

Über den Begriff der "Verfassungsstreitigkeit" i. S. d. § 40 VwGO bestehen Meinungsverschiedenheiten. Während etwa Schunck - De Clerck den Begriff formell verstehen und nur solche öffentlich-rechtliche Streitigkeiten als vom Verwaltungsrechtsweg ausgeschlossen erachten, die durch Gesetz den Verfassungsgerichten zugewiesen sind(34), geht die wohl überwiegende Meinung von einem "materiellen" Begriff der verfassungsrechtlichen Streitigkeiten aus. (35) Dabei gehen jedoch die Anhänger der letzteren Meinung davon aus, die "Natur der Verfassungsstreitigkeiten im eigentlichen Sinne"(36) verbiete es, daß Rechtsverletzungen des einzelnen Staatsbürgers durch die öffentliche Gewalt Gegenstand des Streits sein könnten. Echte Verfassungsstreitigkeiten können danach nur auf der Ebene der Gleichordnung entstehen. (37) "Verfassungsstreitigkeiten im eigentlichen Sinn betreffen Fragen politischer, das Staatsganze als solcher berührender Art von rechtlicher Bedeutung, also Meinungsverschiedenheiten über Auslegung und Anwendung der Verfassung nicht zwischen Einzelpersonen und Behörden, sondern zwischen den obersten Staatsorganen." (38)

Nach dieser Auffassung handelt es sich also ebenso wie nach der Mindermeinung um eine nicht-verfassungsrechtliche Streitigkeit. Streitgegenstand eines von der Presse eingeleiteten Verfahrens ist allein die Beeinträchtigung ihres aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alternative i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG abgeleiteten Informationsrechts durch das Parlament. Wenn das Parlament in einem Einzelfall durch Beschluß den Ausschluß der Öffentlichkeit statuiert, erläßt es gegenüber der Presse einen Verwaltungsmäßigen Einzelakt. (39)

---

34 Schunck-De Clerck, Verwaltungsgerichtsordnung, 1961, Anm. 2 zu § 40 VwGO.

35 Vgl. Eyermann-Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl. 1965, Anm. 61 zu § 40; Klinger, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., 1964, Anm. B I 2 zu § 40; Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 4. Aufl., 1966, § 7; Schäfer, Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, S. 166.

36 Eyermann-Fröhler, aaO., Anm. 61 zu § 40.

37 Vgl. neben der vorigen Anmerkung Ule, aaO., § 7.

38 Eyermann-Fröhler, aaO., Anm. 3 zu § 40.

39 Wobei es dahingestellt bleiben kann, ob es sich um einen Verwaltungsakt im technischen Sinne handelt, da es hierauf angesichts der Generalklausel nicht mehr ankommt. Vgl. hierzu im einzelnen Dürig, aaO., Anm. 9 ff. zu Art. 19 Abs. 4.

Die sich hieraus ergebende Folgerung, daß der Verwaltungsrechtsweg zuständig ist, wird gestützt durch einen Umkehrschluß aus Art. 41 Abs. 2 GG: Eine ausdrückliche Verweisung zur Verfassungsgerichtsbarkeit ist nur deshalb erforderlich, weil sonst der Verwaltungsrechtsweg gegeben wäre. Daraus kann umgekehrt geschlossen werden, daß in allen anderen Fällen von einfachen Beschlüssen des Parlaments, durch die Bürger in ihren Rechten verletzt worden sein könnten, der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. (40)

Haben wir somit die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs bejaht, bedarf es noch eines kurzen Eingehens auf die Einwände, die von seiten der Lehre vom "justiz- oder gerichtsfreien Hoheitsakt" gegen die Überprüfbarkeit vorgebracht werden. Eyermann-Fröhler sehen z.B. solche staatsleitende Akte als gerichtsfreie Hoheitsakte an, die "sich der gerichtlichen Nachprüfung ihrer Natur nach entziehen." (41) v.Mangoldt-Klein rechnen hierzu auch "innerparlamentarische Entscheidungen". (42) Konsequenterweise führen sie allerdings unter den Beispielen den Beschluß nach Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG nicht an, da es sich ja hierbei um einen Beschluß mit Außenwirkung handelt.

Diese Auffassung läßt sich jedoch angesichts des Art. 19 Abs. 4 GG nicht mehr halten. Soweit die Tatbestandsmerkmale des Art. 19 IV vorliegen, sind auch Regierungsakte justiziabel. (43) Eine andere Frage ist dabei, ob die Überlegungen, die von den Anhängern der Lehre vom justizfreien Hoheitsakt angestellt werden, nicht bei der Frage der Begründetheit der gegen solche Akte erhobenen Klagen heranzuziehen sind. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß es sich bei denjenigen Akten, auf die die Vertreter dieser Lehre rekurrieren ohnehin meistens an einem der Tatbestandsmerkmale des Art. 19 Abs. 4 GG fehlt.

Nicht gilt dies jedoch, und damit kommen wir zur Prüfung der weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen zurück, für den Beschluß des Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG.

Jedes Presseorgan, das die Absicht hatte, eine Parlamentsberichtserstattung durchzuführen, wird durch den Ausschließungsbeschluß in seinem Informationsrecht betroffen, so daß eine verwaltungsgerichtliche Klage grundsätzlich als zulässig erscheint.

Als Klageform bietet sich die Anfechtungsklage an, wobei das Gericht im Regelfall lediglich nachträglich die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts festzustellen hat, falls die Klage begründet ist. (§ 113 Abs. 1 Satz 3 VwGO)

---

40 Vgl. hierzu aber Dürig, aaO., Anm. 71 zu Art. 46, der im Hinblick auf die vergleichbare Immunitätsentscheidung nicht nur den Abgeordneten, sondern auch den betroffenen Bürger auf die Verfassungsbeschwerde verweist.

41 Eyermann-Fröhler, aaO., Anm. 37 zu § 42.

42 v.Mangoldt-Klein, aaO., Anm. VII 6 b zu Art. 19 (S. 576).

43 Wohl h.M.; vgl. Dürig, aaO., Anm. 24 zu Art. 19 IV (S. 14) mit weiteren Nachweisen.

Hinsichtlich der Begründetheit gilt jedoch das oben für die Organstreitigkeit Festgestellte. Schon im Hinblick auf die Parteiöffentlichkeit bei der Beweisaufnahme (§ 97 VwGO) gilt auch hier der oben dargelegte Grundsatz der "gleitenden Darlegungs- und Beweislast." Auch hier muß der schlichte Hinweis z. B. auf die Behandlung von Verteidigungsfragen genügen. Das Gericht darf in einem solchen Fall lediglich nachprüfen, ob tatsächlich eine Verteidigungsdebatte geführt worden ist. Unbegrenzt überprüfbar ist jedoch auch hier die Einhaltung der Formalien. (Antragsberechtigung, Quorum)

bb. Fall 2

Es bedarf keiner näheren Ausführungen, daß im Fall 2 erst recht der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Der Ausschluß durch den Präsidenten geschieht im Rahmen seiner Haus- und Polizeigewalt, d. h. innerhalb eines Unter- und Überordnungsverhältnisses.

c. Die prozessualen Möglichkeiten des einzelnen Wahlbürgers

aa. Fall 1

Hinsichtlich des Rechtswegs gelten für den einzelnen Wahlbürger dieselben Erwägungen wie für die Presse. Den Bürgern gegenüber stellt der Beschluß, die Öffentlichkeit auszuschließen, die Regelung eines Einzelfalls gegenüber einer bestimmbaren Gruppe von Menschen, also eine "Allgemeinverfügung" dar.

Besonders zu beachten ist jedoch der Ausschluß der Popularklage gem. § 42 Abs. 2 VwGO. Dieser Bestimmung wird dadurch Rechnung getragen, daß der Kläger nachweisen muß, daß er in der Lage gewesen wäre, etwa eine Direktübertragung zu verfolgen. D. h. er muß nachweisen, daß er ein Rundfunk- oder Fernsehgerät besitzt und daß er vor allem die Zeit gehabt hätte, eine Direktübertragung zu verfolgen. Ähnliches gilt für die Information aus der Zeitung: Der Kläger muß darlegen, daß gerade die Zeitung, die er zu lesen pflegt, von der Berichterstattung ausgeschlossen worden ist. Dies wird er nur dann plausibel machen können, wenn er Abonnent der betreffenden Zeitung ist. (44)

Besonders einzugehen ist auch noch auf das Rechtsschutzbedürfnis des Bürgers. Aus der Ableitung des Informationsanspruchs des Bürgers aus dem der Presse ergibt sich die Folgerung, daß jedesmal dann, wenn das Nachrichtenmedium, aus dem sich der Kläger informieren wollte, seinerseits den Rechtsweg beschreitet, ein Rechtsschutzbedürfnis des Klägers entfällt.

Dies ergibt sich aus § 113 Abs. 2 Satz 4 VwGO. Der Tenor der Anfechtungsklage wird wegen der zwischenzeitlichen Erledigung in der

---

44 Vgl. hierzu Herzog, aaO., Anm. 102 zu Art. 5. Herzog verlangt, daß der Kläger "einigermaßen plausibel machen kann, daß er sich gerade an Hand der fraglichen Zeitungsnummer, Rundfunk- oder Fernsehsendung usw. informieren wollte."

Regel die Feststellung enthalten, daß der Beschluß rechtswidrig war oder nicht war. Ein besonderes Interesse des Wahlbürgers an dieser Feststellung entfällt, wenn dieselbe Frage durch ein anderes Gericht im Rahmen eines anderen Verfahrens überprüft wird. Das Rechtsschutzbedürfnis des Bürgers wird also bereits durch das Verfahren, das "sein Nachrichtenträger" in Gang gesetzt hat, befriedigt. Eine eigene Klage wäre in diesem Falle unzulässig.

Hinsichtlich der Begründetheit gilt das oben Gesagte.

bb. Fall 2

Hier gelten die unter Fall 1 angestellten Erwägungen.

c. Die incidenter-Nachprüfung

Neben der Erörterung der Durchsetzbarkeit der subjektiven Informationsrechte, daß die Möglichkeit der incidenter-Nachprüfung des Beschlusses gem. Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in den Hintergrund treten.

Dies sind sogar die Fälle, die in der Praxis am ehesten vorkommen werden. So hat neben dem VGH Mannheim auch das Bundesverfassungsgericht in einem Normenkontrollverfahren die Frage geprüft, ob eine Norm wegen eines Verstoßes gegen Art. 42 Abs. 1 GG nichtig ist.(45) Das Bundesverfassungsgericht kam dabei zu Recht zu dem Ergebnis, daß sich aus der Bestimmung des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG nur ergebe, "daß das Plenum des Bundestags, wenn es verhandelt, öffentlich verhandeln muß; sie besagt aber nicht, wann im Plenum verhandelt werden muß."(46)

Die Entscheidungen des VGH Mannheim befassen sich bekanntlich mit der Frage, ob der Ausschluß der Öffentlichkeit von einer Gemeinderatssitzung zu Recht erfolgt sei. Der Hof überprüft also incidenter die Ermessensausübung des Gemeinderats und kommt in einem Fall zu dem Ergebnis, daß die Öffentlichkeit zu Unrecht ausgeschlossen worden ist und deshalb die Satzung (Bebauungsplan) ungültig ist.(47)

Nach unserer Auffassung kann und muß das Bundesverfassungsgericht im Fall eines - abstrakten oder konkreten - Normenkontrollverfahrens ebenso nicht nur die Formalien, sondern auch die Ermessensausübung als solche nachprüfen. Sollte der oben skizzierte Ermessensspielraum überschritten worden sein, hätte dies die Feststellung der Nichtigkeit des in nicht- oder nur teil-öffentlicher Sitzung beschlossenen Gesetzes zur Folge.(48)

---

45 BVerfGE 1, 144.
46 BVerfGE 1, 144 (152).
47 ESVGH 17, 118 (121).
48 Es ist denkbar, daß der Bundestag ein Gesetz, obgleich dieses zur Erlangung der Wirksamkeit der Veröffentlichung bedarf, in nichtöffentlicher Sitzung berät und beschließt. Die Publizität und dementsprechend die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gegenüber einem öffentlich beratenen Gesetz ist nämlich ungleich größer, als die des bloß im Gesetzblatt veröffentlichten Gesetzes.

Lebenslauf

Ich wurde am 9. Februar 1944 als Sohn des Kaufmanns Wilhelm Dieterich in Biberach an der Riss geboren und besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Von 1954 - 1963 besuchte ich die Internatsschule "Knabeninstitut" in Wilhelmsdorf (Kreis Ravensburg) mit einem mathematisch-naturwissenschaftlichen Gymnasium (Reifezeugnis vom 27. Februar 1963).

Mein Studium begann ich im Sommersemester 1963 an der Juristischen Fakultät in Berlin. Nach einer Beschäftigung vornehmlich mit historischen und sprachwissenschaftlichen Fächern im 1. Semester an der Philosophischen Fakultät wandte ich mich ab dem 2. Semester mit Vorrang den rechtshistorischen Fächern zu und nahm insbesondere an einem rechtshistorischen Seminar bei Prof. Dr. Ogris teil.

Ab SS 1965 setzte ich mein Studium an der Universität Tübingen fort, wo ich an einem zivilrechtlichen Seminar bei Prof. Dr. Baur und einem öffentlich-rechtlichen bei Prof. Dr. Bachof teilnahm.

Nach der Ersten juristischen Staatsprüfung im Herbst 1967 begann ich im Februar 1968 mit dem Referendardienst beim Land Baden-Württemberg. Während des SS 1969 besuchte ich die Verwaltungshochschule in Speyer.